

00182

**CENTROS HISTÓRICOS DE AMÉRICA LATINA, RIQUEZA  
PATRIMONIAL Y POBREZA SOCIAL:  
LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN BUENOS AIRES, CIUDAD DE  
MÉXICO Y QUITO, 1990 - 2003**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
DOCTOR EN URBANISMO  
PRESENTA**

**VICTOR MANUEL DELGADILLO POLANCO**



**PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO**

Facultad de Arquitectura. Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Instituto de Geografía, Instituto de Ingeniería e Instituto de Investigaciones Sociales

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**2005**

0350063



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



**Director de Tesis:** Dr. Guillermo Boils Morales  
**Cotutores:** Dr. José Antonio Terán Bonilla  
Mtro. Alejandro Suárez Pareyón

**Sinodales:**

Dr. René Coulomb Bosc  
Dr. Fernando Greene Castillo  
Dr. Jorge Legorreta Gutiérrez  
Dra. Esther Maya Pérez

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recopional.

NOMBRE: Victor Manuel  
Delgadillo Polanco

FECHA: 16 Noviembre 2005

FIRMA: *Victor Delgadillo*

Para Daniela, mi mujer  
y Pablo, mi bebé

También para mi mamá  
y para Gerardo

# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

I

## PRIMERA PARTE

### ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE LOS CENTROS HISTÓRICOS, LA CENTRALIDAD Y LA VIVIENDA

1

#### 1. LOS CENTROS HISTÓRICOS

2

1.1 Un nuevo concepto

3

1.2 De monumento arquitectónico a patrimonio urbano

3

1.3. Los ciclos históricos de destrucción y reconstrucción

23

#### 2. CENTRALIDAD URBANA Y CENTRO HISTÓRICO

28

2.1. Diferenciación del centro y la periferia

28

2.2. El centro como núcleo urbano, la centralidad única, la presencia de la escuela ecologista de Chicago

30

2.3. El corazón de la ciudad según el urbanismo funcionalista

36

2.4. El centro como la zona más cara de la ciudad, la renta del suelo

39

2.5. Ciudad interior y ciudad central

41

2.6. Centralidad y teoría de la dependencia

42

2.7. El centro como estructurador de la ciudad y la metrópolis, las aportaciones de los geógrafos alemanes

47

2.8. La diferenciación del centro histórico y del centro urbano

52

2.9. Centro urbano y centro histórico en América Latina

53

2.10. La reconquista del centro, las tesis de Smith en América Latina

55

2.11. Una visión síntesis, centralidad histórica y nuevas centralidades en el proceso de globalización

58

2.12. El centro histórico como una zona que no cambia

60

2.13. Conclusiones: el centro histórico, un lugar dinámico

62

#### 3. VIVIENDA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE AMÉRICA LATINA

63

3.1. El problema de la vivienda

63

3.2. La vivienda en los centros históricos de América Latina

64

3.3. Una rica y diversa tipología de vivienda colectiva

66

3.4. Vivienda y patrimonio histórico

69

3.5. Vivienda insalubre y renovación urbana

75

3.6. La vivienda transitoria de los migrantes

79

3.7. Congelamiento de rentas y deterioro habitacional

84

3.8. Vivienda en inquilinato, ocaso y permanencia

85

3.9. El centro sin viviendas (de los pobres), una propuesta de algunos defensores del patrimonio

88

3.10. La otra situación transitoria: la vivienda mercancía

91

3.11. Catástrofes y emergencia de las luchas de la población

93

3.12. Vivienda y segregación urbana

95

3.13. El derecho a la vivienda, a la ciudad y al centro histórico

97

3.14. "Los centros vivos" y la producción social de vivienda

100

3.15. Vivienda, *marketing* y cooperación internacional

102

**SEGUNDA PARTE** 109  
**NUEVAS TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE AMÉRICA LATINA**

<b>4. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANIZACIÓN</b>	110
<b>5. IMPACTOS TERRITORIALES DE LA GLOBALIZACIÓN</b>	115
Conclusiones	124

**TERCERA PARTE**  
**ESTUDIOS DE CASO**

<b>6. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN EL CASCO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b>	127
6.A. Contexto urbano y social	129
6.B. El centro histórico	136
6.C. Proyectos y/o programas de recuperación del centro histórico	147
Experiencias de rehabilitación de vivienda	149
6.1. La manzana de san francisco ¿un nuevo inquilinato?	150
6.2. De invasores a propietarios: tres cooperativas de vivienda	158
6.3. De un ambicioso programa de regeneración urbana a la rehabilitación puntual de conventillos en el barrio de la boca	166
<b>7. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO</b>	173
7.A. Contexto urbano y social	176
7.B. El centro histórico	182
7.C. Proyectos y/o programas de recuperación del centro histórico	191
Experiencias de rehabilitación y construcción de vivienda	196
7.1. Viviendas altamente subsidiadas y arquitectura pretenciosa ¿Para enfrentar el problema de los tugurios? La cooperación de la Junta de Andalucía	197
7.2. Las viviendas producidas por la Empresa del Centro Histórico: de la rehabilitación de vivienda de interés social a la producción empresarial de vivienda: la cooperación francesa, BID y la participación de desarrolladores inmobiliarios	205
7.3. Los proyectos de vivienda realizados por el Municipio de Quito, 1990 – 1998: san Roque y Ex Cervecería la Victoria	214
7.4. "Pon a punto tu casa" un programa municipal de mejoramiento de vivienda propia	218
<b>8. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO</b>	223
8.A. Contexto urbano y social	226
8.B. El centro histórico	231
8.C. Proyectos y/o programas de recuperación del centro histórico	250
Experiencias de rehabilitación de vivienda	266
8.1. Los sismos de 1985 y los programas emergentes de vivienda	267
8.2. La gestión cardenista: bases para un programa habitacional y de regeneración urbana	273
8.2.A. Rehabilitación de vivienda para población de bajos ingresos promovida por el FCH con financiamiento del INVI, 1998 - 2001	279
8.2.B. Rehabilitación y construcción de vivienda con recursos de propietarios y desarrolladores inmobiliarios proyectos apoyados por el FCH 1998 – 2001	285

8.3.	Una inversión pública en vivienda sin precedentes y un pragmático programa habitacional y de ordenamiento urbano, la administración <i>Lopezobradorista</i> 2001 - 2006	291
8.3.A.	El programa de "vivienda en conjunto" en el centro histórico de la Ciudad de México, 2001 - 2004	294
8.3.B.	El programa de vivienda para la atención emergente a inmuebles en alto riesgo estructural en el centro histórico de la ciudad de México, 2003 - 2006	300
8.3.C.	Rehabilitación de la Casa de la Covadonga, la Junta de Andalucía en México	306

## **CUARTA PARTE**

### **ANÁLISIS CRUZADOS DE CASOS**

<b>9.</b>	<b>ANÁLISIS CRUZADOS DE CASOS</b>	313
9.1.	Centro histórico, ciudad y capital de nación	313
9.2.	Centros históricos, diferencias y similitudes	319
9.3.	Programas y proyectos de rescate del centro histórico	323
9.4.	Proyectos de vivienda para población de bajos ingresos	327
9.4.1.	Invariantes de los proyectos habitacionales analizados	328
9.4.2.	Propósitos e impacto de las experiencias realizadas	329
9.4.3.	Población e inmuebles objeto de los proyectos de vivienda	331
9.4.4.	Financiamiento y costos	334
9.4.5.	Gestión y participación ciudadana	340
9.4.6.	Estrategias de intervención y seguimiento	342

## **QUINTA PARTE**

### **CONCLUSIONES**

<b>10</b>	<b>CONCLUSIONES FINALES</b>	343
1.	Programas y proyectos de rescate del centro histórico	342
2.	Proyectos de vivienda para población de bajos ingresos	345
3.	Hacia nuevas estrategias	351
<b>11.</b>	<b>FUTURAS INVESTIGACIONES SOBRE EL TEMA</b>	353
<b>12.</b>	<b>EPÍLOGO, el futuro de la vivienda tugurizada en los centros históricos latinoamericanos</b>	355
<b>13.</b>	<b>ANEXOS</b>	
	<b>CIUDAD DE MÉXICO</b>	
1.	Avalúo de inmuebles en la delegación Cuauhtémoc	359
2.	Inmuebles adquiridos por Carlos Slim entre 2002 y mayo de 2004	360
3.	Proyectos realizados dentro del programa vivienda en conjunto	361
4.	Predios expropiados en el programa emergente de vivienda en riesgo estructural	362
	<b>ANÁLISIS CRUZADO</b>	
5.	Proyectos y programas de vivienda 1990 - 2003	365
6.	Subsidios, recuperación de créditos y morosidad	366
7.	Costos de obra por vivienda y con relación al PIB per cápita (en dólares)	367
8.	Costos de mejoramiento por vivienda (en dólares)	369
9.	Costos de obra por metro cuadrado (en dólares)	369
<b>14.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	371

## SUMARIO

La tesis aborda los proyectos de rehabilitación y construcción de vivienda que, en el marco de los programas de recuperación del patrimonio cultural, se han realizado para atender la problemática de la vivienda tugurizada en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito, entre 1990 y 2003. Estos territorios son las zonas más complejas y contradictorias de las ciudades: allí los contrastes socioeconómicos son grandes y se expresan presiones sociales, económicas y urbanas generadas en ámbitos geográficos más amplios. La recuperación y salvaguarda de los centros históricos se ha constituido en un paradigma de la política urbana del siglo XXI en América Latina, y desde la década de 1970 se incrementan y refuerzan diversas acciones: legislación sobre protección del patrimonio cultural, elaboración de planes urbanos, programas públicos de intervención, remozamiento del patrimonio "mayor" (generalmente destinado para usos terciarios, culturales y actividades turísticas), mejoramiento del espacio público y de la infraestructura, y participación del sector privado. En cambio, el gran ausente en la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico ha sido la vivienda y en particular la tugurizada, que aún caracteriza grandes territorios de los centros históricos latinoamericanos.

La tesis aborda el estado del conocimiento y las ideas y conceptos que han predominado en los últimos cincuenta años sobre la vivienda en los centros históricos latinoamericanos a partir de tres ejes: el patrimonio cultural, la centralidad urbana y la vivienda. Aquí se analizan las visiones que consideraban los tugurios como un cáncer que había que extirpar, la vivienda como alojamiento transitorio de la población inmigrante, hasta las recientes aportaciones de autores que demandan centros "vivos". Se estudian las siguientes experiencias: 1. En Buenos Aires la rehabilitación de los ocho conventillos que integran la Manzana de San Francisco; tres Cooperativas de Vivienda originadas a partir de la invasión de inmuebles abandonados; y un programa de rehabilitación y reconstrucción de conventillos en el barrio de La Boca. 2. En Quito se analizan tres proyectos cofinanciados por la Junta de Andalucía; dos interesantes proyectos en escala urbana realizados por el Municipio; un proyecto piloto promovido por la cooperación francesa; la reciente evolución de los programas habitacionales que promueve la Empresa del Centro Histórico; y un novedoso programa de mejoramiento habitacional. 3. En la Ciudad de México se estudian los proyectos habitacionales realizados por el primer gobierno democrático y los proyectos realizados a través de los programas de Vivienda en Conjunto y Emergente para la vivienda en riesgo estructural, que el gobierno local impulsa desde 2001 y 2003 respectivamente. En el análisis cruzado de los tres casos de estudio se exponen las diferencias y similitudes de: A. Los tres centros históricos con respecto a la problemática que padecen y el papel que juegan en su respectiva aglomeración, así como con relación a los programas de revaloración del patrimonio urbano desarrollados en las últimas décadas. B. Los proyectos de vivienda realizados con respecto a sus propósitos, ámbitos territoriales de actuación, población y predios objetivo, financiamiento (fuentes, subsidios, recuperación), acceso al suelo, costos de obra, gestión y participación ciudadana, y estrategias de intervención. Finalmente, las conclusiones hacen referencia a las enseñanzas y nuevas estrategias desarrolladas, así como al impacto de los programas de recuperación del patrimonio urbano y los proyectos de vivienda para población de bajos ingresos, en la problemática de los centros históricos.

## SUMARIO

La tesis aborda los proyectos de rehabilitación y construcción de vivienda que, en el marco de los programas de recuperación del patrimonio cultural, se han realizado para atender la problemática de la vivienda tugurizada en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito, entre 1990 y 2003. Estos territorios son las zonas más complejas y contradictorias de las ciudades: allí los contrastes socioeconómicos son grandes y se expresan presiones sociales, económicas y urbanas generadas en ámbitos geográficos más amplios. La recuperación y salvaguarda de los centros históricos se ha constituido en un paradigma de la política urbana del siglo XXI en América Latina, y desde la década de 1970 se incrementan y refuerzan diversas acciones: legislación sobre protección del patrimonio cultural, elaboración de planes urbanos, programas públicos de intervención, remozamiento del patrimonio "mayor" (generalmente destinado para usos terciarios, culturales y actividades turísticas), mejoramiento del espacio público y de la infraestructura, y participación del sector privado. En cambio, el gran ausente en la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico ha sido la vivienda y en particular la tugurizada, que aún caracteriza grandes territorios de los centros históricos latinoamericanos.

La tesis aborda el estado del conocimiento y las ideas y conceptos que han predominado en los últimos cincuenta años sobre la vivienda en los centros históricos latinoamericanos a partir de tres ejes: el patrimonio cultural, la centralidad urbana y la vivienda. Aquí se analizan las visiones que consideraban los tugurios como un cáncer que había que extirpar, la vivienda como alojamiento transitorio de la población inmigrante, hasta las recientes aportaciones de autores que demandan centros "vivos". Se estudian las siguientes experiencias: 1. En Buenos Aires la rehabilitación de los ocho conventillos que integran la Manzana de San Francisco; tres Cooperativas de Vivienda originadas a partir de la invasión de inmuebles abandonados; y un programa de rehabilitación y reconstrucción de conventillos en el barrio de La Boca. 2. En Quito se analizan tres proyectos cofinanciados por la Junta de Andalucía; dos interesantes proyectos en escala urbana realizados por el Municipio; un proyecto piloto promovido por la cooperación francesa; la reciente evolución de los programas habitacionales que promueve la Empresa del Centro Histórico; y un novedoso programa de mejoramiento habitacional. 3. En la Ciudad de México se estudian los proyectos habitacionales realizados por el primer gobierno democrático y los proyectos realizados a través de los programas de Vivienda en Conjunto y Emergente para la vivienda en riesgo estructural, que el gobierno local impulsa desde 2001 y 2003 respectivamente. En el análisis cruzado de los tres casos de estudio se exponen las diferencias y similitudes de: A. Los tres centros históricos con respecto a la problemática que padecen y el papel que juegan en su respectiva aglomeración, así como con relación a los programas de revaloración del patrimonio urbano desarrollados en las últimas décadas. B. Los proyectos de vivienda realizados con respecto a sus propósitos, ámbitos territoriales de actuación, población y predios objetivo, financiamiento (fuentes, subsidios, recuperación), acceso al suelo, costos de obra, gestión y participación ciudadana, y estrategias de intervención. Finalmente, las conclusiones hacen referencia a las enseñanzas y nuevas estrategias desarrolladas, así como al impacto de los programas de recuperación del patrimonio urbano y los proyectos de vivienda para población de bajos ingresos, en la problemática de los centros históricos.

## SUMMARY

**Latin America's Historical Downtowns, Heritage Richness and Social Poverty: Housing Rehabilitation in Buenos Aires, Mexico City and Quito, 1990 – 2003.** The thesis deals with the housing rehabilitations or / and construction projects that were made, as part of rescue programmes of the cultural heritage or not, in order to confront the slums problem in historical downtowns of Buenos Aires, Mexico City and Quito, in the 1990 – 2003 period. Those territories are the more complex, contradictory and conflicting areas of the cities: there the socioeconomic disparities are bigger and social and economical pressures, although generated in a wider geographically areas, are expressed clearly. The preservation and rescue of the historical centres constitutes a paradigm of the urban policy of the XXI Century in Latin America. Since the decade of 1970, almost all Latin American cities have implemented important legislation and activities to rescue parts of their historical downtown areas. Particularly, the so-called major heritage and important monuments have been rescued for cultural and tourist purposes and used by public or private institutions. Building façades and public spaces in areas visited by tourists have also been painted and renewed. Contrarily, housing facilities in historical downtown areas have only been repaired as a result of "exemplary" or "emergency" actions; that is, particular and specific actions that cannot be reproduced to confront the problem of shanty-towns, which characterized bigger areas of historical Latin America's centres.

The thesis also deals with the state of knowledge and the evolution of predominating ideas in the last 50 years on housing in historical Latin America's Centres, in three axes: cultural heritage, urban centrality and housing. The last one analyzes the visions that understood the slums as a cancer that should be evicted, the housing as a transitory shelter for immigrants, till the recently theoretical contributions of some authors, who demand "living centres", also inhabited historical centres. 1. In Buenos Aires it studies: the rehabilitation of 8 courtyard decayed houses which integrate the San Francisco block; three housing cooperatives which origin were squatters and invasions; and a rehabilitation and reconstruction housing program in La Boca neighborhood. 2. In Quito it analyzes: three housing projects co financed by the Andalusia cooperation; two interesting housing projects made by the local government; a project promoted by the French cooperation; the evolution of the housing programmes of the *Empresa del Centro Histórico* (a trust); and an original housing improvement public program. 3. In Mexico City it studies the housing programmes made by the first democratically elected city government, as well as the shelter policy carried out by the actual local government since 2001, through two programmes: housing in central urban areas and an emergency program for housing under structural risk. The cross analysis present the differences and similarities of: A The three historical centres related to their social and urban problematic and the role they play in their respective urban agglomeration, as well as in relation with the programmes to rescue the urban patrimony, that were developed in the last decades; and B. The housing projects and programmes in relation with their proposals, territories, population and buildings, citizen participation, financial resources (source, subsidies, costs and credits), soil access and intervention strategies. Finally, the thesis concludes with some lessons and original developed strategies about the impact of the experiences in relation with the rescue of the urban heritage, housing projects for low-income population and the problematic of the historical centres.



## INTRODUCCIÓN

La presente tesis es resultado de la investigación que he realizado entre junio de 2002 y septiembre de 2005 en el Programa de Doctorado en Urbanismo de la Universidad Nacional Autónoma de México. La tesis aborda los proyectos de rehabilitación y construcción de vivienda nueva que, en el marco (o al margen) de los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, se han realizado para atender la problemática de la vivienda tugurizada y/o revertir los patrones de despoblamiento, en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito, entre 1990 y 2003.

El objeto de estudio son los proyectos habitacionales y los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, realizados en territorios muy complejos, donde las dinámicas sociales, económicas, culturales, urbanas y políticas se encuentran fuertemente entrelazadas. En efecto, los centros históricos son quizás las zonas más complejas y contradictorias de las ciudades: allí los contrastes socioeconómicos son grandes y se expresan las presiones sociales y económicas generadas en ámbitos geográficos más amplios. El centro de una ciudad es diferente al resto de la urbe, tiene funciones, usos y prácticas que la ciudad y los ciudadanos en conjunto le asignan. A su vez, esas funciones urbanas, complementarias y contradictorias, implican una serie de intereses, a veces encontrados, por parte de diversos actores sociales, privados y públicos, tal es el caso de la centralidad y la vivienda: la primera es una función dinámica que se transforma y se mueve en el tiempo y el espacio, y sirve a un gran número de población o usuarios e implica dinamismo, en tanto que la segunda es una función relativamente estática que directamente sirve a su población residente e implica arraigo.

El centro histórico es un concepto reciente que derivó de la evolución de las corrientes de salvaguarda del patrimonio histórico y artístico, y después cultural. Era y a menudo es entendido, como un territorio que concentra monumentos o edificios y espacios abiertos con valor patrimonial. El concepto designa a las partes más antiguas de las ciudades grandes y medianas, que a menudo fueron el origen del asentamiento respectivo. Se trata de territorios que se han construido y transformado durante siglos a través de la acción de su población, y que en algún momento de la historia constituyeron toda la ciudad, pero con la expansión urbana y a través de procesos de diferenciación y especialización funcional han mantenido, perdido o ampliado las funciones residenciales y de centralidad urbana con respecto a la ciudad en su conjunto.

La recuperación y salvaguarda de los centros históricos se ha constituido en un paradigma de la política urbana del siglo XXI en América Latina. Desde la década de 1970 decenas de ciudades incrementan sus esfuerzos para preservar y recuperar sus centros históricos y se ha avanzado en tres ámbitos que confluyen en el mismo territorio: de la legislación sobre protección del patrimonio cultural se ha avanzado hacia la elaboración de planes urbanísticos; de los programas realizados por el sector público se ha transitado hacia formas de gestión que permiten la participación del sector privado; y en materia de intervención edilicia, la restauración arquitectónica (generalmente centrada en el patrimonio "mayor" que se destina para usos terciarios, culturales y actividades vinculadas con el turismo) ha dado

lugar al remozamiento del espacio público y al mejoramiento de la infraestructura y los servicios. Actualmente, la conservación y recuperación de los centros históricos se reconoce como una tarea multidisciplinaria que abarca a los sectores público, privado y social, y requiere de una amplia gama de políticas sociales, económicas y urbanas. Asimismo, se reconoce que el patrimonio urbano arquitectónico es un capital económico y social, que puede generar recursos que le permitan sufragar los costos de su rehabilitación y preservación; y desempeñar un papel importante en el desarrollo social y económico de la sociedad.

El gran ausente en la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico ha sido la vivienda y en particular la tugurizada, que aún caracteriza grandes territorios de los centros históricos latinoamericanos. De igual manera, los estudios que abordan el tema de la vivienda en los centros históricos son escasos e incipientes. Sin embargo, en las últimas dos décadas la vivienda ha irrumpido esporádicamente a causa de desastres sociales originados por catástrofes naturales; y se empieza a convertir en un tema de actualidad a partir de iniciativas de recuperación del patrimonio cultural:

- En el primer caso se trata de proyectos excepcionales originados por derrumbes con o sin pérdidas humanas que lamentar, o bien, de proyectos "piloto" promovidos por gobiernos progresistas o instituciones filantrópicas. Los dos casos distan mucho de confrontar la dimensión de la problemática de la vivienda tugurizada que ocupa inmuebles con valor patrimonial.
- En el segundo caso, se trata de iniciativas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, a menudo subutilizado y deshabitado, que pretenden atraer a población nueva de medianos y altos ingresos que pueda pagar los costos de rehabilitación y mantenimiento de los edificios con valor patrimonial.

Así, la cuestión habitacional en los centros históricos aparece en dos vertientes: una histórica constituida por los tugurios habitados por los pobres; y otra moderna o de moda, constituida por las iniciativas de algunos inversionistas para repoblar el centro con población de mayores ingresos.

El objeto de esta investigación es la primera vertiente de la problemática habitacional, lo que no implica que sea partidario de convertir al centro histórico en un territorio habitado únicamente por población de bajos ingresos y excluir los intereses de otros grupos de población. Pero tampoco comparto la posición que sugiere recuperar las vetustas estructuras para destinarlas a grupos de población con mayores ingresos, y desplazar a la población de menores ingresos. En este sentido conviene señalar que los centros históricos son espacios urbanos que pertenecen a toda la sociedad, porque han sido construidos por la población en el transcurso de la historia; concentran un importante legado cultural construido y transformado por la sociedad a través de siglos; desempeñan funciones centrales y residenciales que implican el servicio a toda la ciudadanía y a su población residente; son territorios heterogéneos objeto de diversas dinámicas socioeconómicas; y son espacios urbanos utilizados de manera diferenciada por diversos grupos socioeconómicos. Por ello, y en función del conocimiento que tengo sobre varios centros históricos latinoamericanos, las dos vertientes de la problemática habitacional se pueden

resolver en ese espacio y en su periferia inmediata (si entendemos los centros como parte y en estrecha interacción con el resto de la ciudad), en el marco de una política de desarrollo integral del centro histórico y de la ciudad, que incluya: la recuperación de la función habitacional socialmente heterogénea; el aprovechamiento de los baldíos y edificios subutilizados; la atención prioritaria de la vivienda tugurizada; la generación de una oferta habitacional en propiedad y renta para los diferentes grupos socioeconómicos y para las necesidades específicas de los diversos grupos sociales; la mezcla de usos del suelo y financiamiento; la generación de equipamientos y servicios de barrio; y en general el mejoramiento barrial para apuntalar la función habitacional y frenar las presiones terciarias.

### **Un tema de actualidad**

La tesis aborda un tema que está en boga en muchas ciudades latinoamericanas, tanto en documentos, planes y discusiones, como en algunos proyectos realizados. En algunas ciudades las primeras experiencias de vivienda para atender los tugurios se realizaron desde la década de 1980, tal es el caso del masivo programa de reconstrucción habitacional post sismos de 1985 en la capital mexicana, no circunscrito al centro histórico; y tres proyectos en Salvador de Bahía, realizados en el marco de un programa de recuperación del centro histórico. Sin embargo, en la mayor parte de las ciudades latinoamericanas los proyectos habitacionales en los centros históricos se incrementan y diversifican a partir de 1990.

Los **proyectos piloto** han dado pauta a los primeros **programas de vivienda**. 1. Los primeros ponían el acento en la recuperación de las arquitecturas relevantes, más que en la problemática social, aunque otros –los menos- han pretendido generar instrumentos adecuados para replicar las operaciones. Varias de estas experiencias han sido cofinanciados por la cooperación internacional. 2. Los segundos ya pretenden atender la compleja problemática de la vivienda, a través de acciones de rehabilitación y obra nueva, que se realizan simultáneamente: en Santiago de Chile desde 1992 se promueve el *Programa de repoblamiento* en las áreas centrales; en Montevideo se realizó el *Programa Piloto de Reciclaje* (1990 – 1995); en Río de Janeiro se impulsa desde 1994 el *Programa Novas Alternativas*; en Sao Paulo se impulsó el programa *Morar no Centro* (2001 – 2004); en la ciudad de México se realizó un modesto *programa de vivienda para el centro histórico* (1998 y 2001) y a partir de 2001 se realizan varias acciones de vivienda en el marco de una política habitacional más amplia; y en Quito la Empresa del Centro Histórico impulsó el *Programa Vivienda Solidaria* (1997 – 2003) con recursos del BID y del gobierno nacional.

Al mismo tiempo, se continúan realizando **programas emergentes de vivienda** para atender a población damnificada de un desastre natural o social: el programa Recup Boca en Buenos Aires surgió en 1990 a partir de la amenaza masiva de desalojo de población pobre, y en la Ciudad de México a partir del derrumbe de un inmueble en 2003 inició un programa emergente para atender la vivienda en riesgo.

Asimismo, la rehabilitación completa de inmuebles ha dado paso a los **programas de mejoramiento habitacional**, tal es el caso del programa *Pon a punto tú Casa* en Quito y *Oficinas Municipales de Rehabilitación* en Montevideo. En este mismo sentido pueden

incluirse las estrategias que desarrollan los ocupantes y propietarios para mejorar sus viviendas e inmuebles, ante la ausencia de suficientes recursos y de créditos.

Finalmente, en los más recientes foros internacionales y planes y programas sobre la conservación de los centros históricos se reconoce que éstos deben estar vivos (habitados), porque no son museos sino espacios urbanos cuya función es la de satisfacer necesidades humanas actuales, y porque el patrimonio urbano arquitectónico sólo puede conservarse si se usa adecuadamente. Sin embargo, en la práctica no se han dedicado a la vivienda sino recursos escasos y excepcionales, destinados a la realización de proyectos piloto que distan mucho de poder repetirse, o bien, a la atención de algunas de las devastadoras consecuencias de catástrofes naturales que actúan sobre inmuebles deteriorados, pero que tampoco constituyen verdaderos programas para enfrentar la dimensión de la vivienda tugurizada. En este sentido puede afirmarse que la tesis aborda como objeto de investigación, uno de los mayores desafíos en materia de recuperación de los centros históricos de varias ciudades latinoamericanas, no en términos cuantitativos, pues se sabe que la vivienda en esos territorios representa cada vez más un menor porcentaje del parque habitacional de cada ciudad, sino en términos de políticas socialmente incluyentes de recuperación y aprovechamiento del patrimonio socialmente construido y de la infraestructura, servicios y equipamientos acumulados en las áreas urbanas centrales.

### **Propósitos**

La investigación se propuso explorar el futuro de la vivienda y el patrimonio cultural deteriorados, que ocupa la población de bajos ingresos en los centros históricos, desde una perspectiva latinoamericana, a partir de los estudios de algunas ciudades que recientemente han realizado proyectos habitacionales para enfrentar la problemática de los tugurios en esos territorios. En este sentido, se analizan tanto los proyectos que han posibilitado la permanencia de la población pobre en los centros históricos mejorando sus condiciones de vida, a través de la rehabilitación del patrimonio histórico o la construcción nueva; como el efecto de los programas de recuperación y revaloración del patrimonio urbano arquitectónico sobre esta problemática. El período de estudio seleccionado no es tan arbitrario. Como se señaló, antes de 1990 en muchas ciudades no había un solo proyecto para atender la vivienda tugurizada en inmuebles con valor patrimonial; en tanto que el 2003 se estableció como límite en función del acceso a la información (in situ) en Quito y Buenos Aires. Expresamente se excluyeron los programas y proyectos habitacionales realizados antes de 1990, que hubieran implicado otro enfoque y otras metodologías y estrategias de investigación. Sin embargo, tales programas y experiencias aparecen como antecedentes inmediatos a las experiencias realizadas a partir de la década de los noventa. La tesis se planteó un objetivo general y un objetivo específico:

**General:** Contribuir a la construcción de un panorama latinoamericano sobre el futuro de la vivienda deteriorada con valor patrimonial y ocupada por población pobre en los centros históricos, a través de una revisión de las políticas y proyectos, que recientemente se realizan en el marco (o al margen) de los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico.

**Específico:** Estudiar las experiencias recientes (1990 – 2003) de rehabilitación de vivienda tugurizada para población de escasos ingresos en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito, y analizar el papel y las estrategias desarrolladas por los diversos actores involucrados (habitantes, gobierno, cooperación internacional, banca, sector privado, etcétera), los instrumentos utilizados, así como el impacto que han tenido en términos de enfrentar la dimensión de la problemática habitacional, la regeneración urbana y el rescate del patrimonio urbano arquitectónico.

El argumento central de la investigación se expresa en la siguientes hipótesis principal y secundarias, que guiaron el desarrollo de la pesquisa:

**Hipótesis principal:** Los escasos proyectos de atención a la vivienda tugurizada para población de bajos ingresos en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito que se han realizado entre 1990 y el 2003, en el marco o al margen de los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico, no constituyen acciones suficientes para enfrentar la histórica problemática de los tugurios de esas zonas. Mientras que los programas de rescate de los centros históricos (por omisión o misión) se constituyen en una nueva fuente de presión que amenaza con 1. Balcanizar el territorio, entre una zona que se "rescata" y se "reordena", y otra que se abandona a los procesos de deterioro y a las fuerzas del mercado (informal y formal), y 2. Desplazar los últimos reductos de vivienda para los grupos de escasos ingresos.

#### Hipótesis secundarias

- En la práctica, la vivienda en los centros históricos es un tema omitido por parte de los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico y de las políticas habitacionales, a pesar de constituir una de las funciones más importantes de estas zonas y de tener aún el mayor porcentaje en los usos del suelo; y del reconocimiento de que los centros históricos deben estar habitados.
- Las estrategias de organización y lucha permiten a la población residente permanecer en las áreas centrales y defender su derecho a la ciudad y a la vivienda. Sin embargo, tales estrategias se generan ante la experiencia de la catástrofe o las amenazas de desalojo.
- El discurso del patrimonio como fuente de la identidad de un pueblo y el reconocimiento de Patrimonio de la Humanidad que otorga la UNESCO a los centros históricos, se utiliza como argumento para favorecer los intereses que pretenden la (re)apropiación de este territorio, a través de actividades turísticas, culturales, de servicios, comerciales e incluso residenciales, pero para población con ingresos medios y altos, en detrimento de la población residente de escasos recursos.
- Las políticas y los programas de rescate y salvaguarda de los centros históricos no incluyen a los pobres, sino a través de "significativos" recursos que se invierten en proyectos de vivienda y de "sustentabilidad" social, y/o pretenden desalojarlos abierta o veladamente, junto con las actividades populares consideradas incompatibles con el patrimonio.

## Limitaciones y ventajas

La investigación tiene más un carácter exploratorio que determinante y sus resultados y conclusiones son por ello provisionales. En efecto, la tesis presenta dos limitaciones y algunas ventajas y desventajas:

- Se investigan proyectos recientes, varios de los cuales y por diversas causas aún están en proceso. La desventaja es que los hallazgos no pueden ser contundentes, pero al mismo tiempo tienen como acierto, el acercamiento crítico a proyectos y procesos recientes.
- La cantidad y calidad de información es muy diferente en los tres casos de estudio. La información fue recopilada personalmente en campo por quien escribe. Sin embargo, en algunos casos no fue posible acceder a información completa sobre determinados proyectos debido a que éstos fueron realizados por administraciones anteriores o dependencias públicas que ya no existen, no se ubicaron los archivos y documentación correspondientes, en otros casos la información relativa a la inversión era insuficiente o los registros no eran confiables, etcétera. Particularmente esto se presentó en los programas de recuperación del patrimonio urbano e iniciativas de rehabilitación habitacional realizados antes de 1995.

## Estudios de caso

Los tres centros históricos seleccionados como estudios de caso no pretenden constituirse en una muestra representativa de las iniciativas de recuperación del patrimonio urbano y de rehabilitación de vivienda tugurizada, que se realizan en América Latina, aunque tengan varios rasgos comunes con ellos. Los tres casos son muy diferentes en historia, dimensión física y demográfica de la ciudad, régimen político, presiones sociales y económicas, etcétera. Sin embargo, presentan una serie de semejanzas (como se ratificará en esta investigación), entre ellas: la (re)fundación de las ciudades por parte de los conquistadores españoles en el siglo XVI; un importante legado urbano arquitectónico con improntas de diversos ciclos de modernización de los siglos XIX y XX; la transformación de las viejas casonas en viviendas colectivas integradas por cuartos en alquiler que hasta ahora caracterizan amplios territorios centrales; la segregación urbana, el deterioro urbano, el despoblamiento y el comercio en la vía pública; la multiplicación de programas de rescate de los centros históricos a partir de la década de 1970 y las escasas iniciativas de rehabilitación de vivienda en las áreas históricas centrales.

La selección de los casos se hizo en función de: 1. La presencia de proyectos recientes de rehabilitación de vivienda tugurizada, que se realizan en el marco (en ocasiones al margen) de los programas de rescate del centro histórico; 2. El conocimiento previo de las ciudades a través de visitas en la década de 1990, literatura, contactos personales y estancias de trabajo; 3. Los contactos existentes en esas ciudades con integrantes de organizaciones no gubernamentales, organizaciones sociales, académicos, autoridades locales y otras personas vinculadas con esta temática; y 4. La posibilidad de realizar estancias de trabajo a través de una beca del Programa de Cooperación Sur – Sur para la Historia del Desarrollo del Instituto Internacional de Historia Social de Holanda.

## Metodología

En la primera fase se realizó un gran acopio y análisis de bibliografía y documentación, para construir una visión general sobre el estado del conocimiento del tema, así como trazar una perspectiva de la evolución de los conceptos sobre los centros históricos, la centralidad y la vivienda tugurizada en las áreas centrales. Este trabajo se apuntaló a través información documental obtenida en publicaciones, archivos y bibliotecas en Quito y Buenos Aires.

Para abordar los estudios de caso se diseñaron unos términos de referencia, que contienen los temas y aspectos que me interesaba estudiar en cada centro histórico: 1. La evolución histórica de la ciudad y los problemas actuales del centro histórico, 2. Los programas de recuperación de los centros históricos realizados en la segunda mitad del siglo XX y 3. Los proyectos de vivienda realizados entre 1990 y 2003. La reseña histórica contribuyó a comprender mejor la estructura urbana y a identificar las tendencias de poblamiento y presiones sociales, urbanas, económicas, culturales, etcétera, que sufren los centros históricos. A su vez, ello permitió una mejor comprensión de los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico y las iniciativas de rehabilitación de vivienda.

En una segunda fase se realizaron estancias de trabajo en los centros históricos de Buenos Aires y Quito, y en otras ciudades que no fueron incluidas en esta investigación, para obtener información de primera mano y documental. En las tres ciudades se estudiaron los programas de recuperación de los centros históricos y las iniciativas recientes de rehabilitación de vivienda tugurizada, a partir de información obtenida en archivos, bibliotecas, visitas a los proyectos realizados y entrevistas con diferentes actores involucrados en ellos. Se procuró obtener la versión de cada actor involucrado en la realización de proyectos de vivienda, que a menudo son no sólo diferentes sino contradictorias. Así se entrevistaron a autoridades, representantes de organizaciones de inquilinos, organizaciones sociales, académicos, asesores, constructores, cooperación internacional, etcétera. Esto evitó asumir como verdadera la versión de los hechos consignados en publicaciones y reportes oficiales (a veces muy distantes de la realidad), e identificar algunos problemas en la realización y evolución de los proyectos

El énfasis en cada caso de estudio se sitúa en los siguientes aspectos:

- En los programas de recuperación de los centros históricos se puso especial interés en identificar los ámbitos territoriales de actuación, tipo de acciones e inversión, actores que capitalizan las acciones, vínculos con proyectos habitacionales, y posibles efectos de desplazamiento de actividades menos rentables y población de bajos ingresos.
- En los proyectos de vivienda el interés se centró en analizar el origen de la experiencia, sus antecedentes inmediatos y propósitos, el impacto cuantitativo y cualitativo de las acciones en relación con la dimensión de la problemática de los tugurios, el despoblamiento y el patrimonio deteriorado; así como en los instrumentos y formas de gestión utilizados, esquemas de financiamiento, formas de acceso al suelo (un histórico obstáculo en la vivienda de la población de bajos ingresos), costos de obra, la participación ciudadana, estrategias de intervención y el papel de la cooperación

internacional. Los aspectos arquitectónicos y de intervención edilicia pasaron a segundo término.

- En identificar las novedosas estrategias e instrumentos para la atención de la vivienda tugurizada en los centros históricos.

La sistematización y análisis del trabajo de campo se realizó en la Ciudad de México. Para este último caso vale señalar que la información estadística oficial del año 2000 se realizó con el uso de un Sistema de Información Georeferenciado y la metodología desarrollada por el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI, A.C. en 1998: la información territorializada que proporciona el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, a través de Áreas Geoestadísticas Básicas o AGEB, no coincide con la delimitación del centro histórico, por lo que CENVI ajustó los datos del INEGI al centro histórico de la Ciudad de México en función de una lectura del territorio.

La evaluación cualitativa y cuantitativa de los proyectos realizados, se hizo en función de los objetivos que cada uno perseguía y del contexto específico de cada ciudad, el efecto logrado en términos de recuperar o mantener la función habitacional y de enfrentar la problemática de vivienda tugurizada y el deterioro del patrimonio, así como de la coincidencia territorial entre los programas de rescate del patrimonio y los proyectos habitacionales. Asimismo, se ponderaron los esquemas e instrumentos de financiamiento, formas de acceso al suelo, costos de obra, participación ciudadana y modos de gestión, la escala del proyecto, las estrategias de intervención y el papel de la cooperación internacional.

La información recolectada en campo, aunque genéricamente es la misma, es muy diferente en calidad y cantidad, por ello se renunció a realizar un análisis comparativos de los resultados de los tres casos y se optó por hacer un análisis cruzado con relación a los aspectos más relevantes, en función de tres ejes fundamentales: la problemática específica de los centros históricos; los programas de revaloración del patrimonio urbano desarrollados en las últimas décadas; y las experiencias de rehabilitación o reconstrucción habitacional y sus respectivos instrumentos de actuación, gestión, participación y financiamiento, así como las estrategias espaciales y de intervención edilicia utilizadas.

## **Contenido**

La primera parte aborda el estado del conocimiento y las ideas y conceptos que han predominado en los últimos cincuenta años sobre la vivienda en los centros históricos latinoamericanos a partir de tres entradas: el patrimonio cultural, la centralidad urbana y la vivienda. La primera entrada aborda la evolución de las ideas sobre el patrimonio y su salvaguarda, pues el concepto centro histórico surgió como escenario de o como espacio que concentra monumentos, para recientemente reconocer que lo urbano tiene valor patrimonial por sí mismo. La segunda entrada aborda las visiones que se han producido sobre la centralidad urbana. La tercera presenta tanto las especificidades de la vivienda en ámbitos con valor patrimonial y sujetos a una normatividad específica, como las más diversas visiones que se han tenido: desde que los tugurios eran vistos como un cáncer que



había que extirpar o una estación de paso en el proceso de movilidad residencial de la población, hasta las recientes aportaciones de autores que demandan centros habitados.

La segunda parte aborda las tendencias recientes de urbanización y globalización, como marco general de la investigación, para ubicar el papel que juegan los centros históricos y la función habitacional en sus respectivas aglomeraciones, así como en la competencia mundial entre ciudades.

La tercera parte está constituida por los tres centros históricos objeto de estudio: Buenos Aires, Ciudad de México y Quito. Todos los casos están presentados bajo una misma estructura, secciones y temas, en tres grandes apartados: 1. Un marco general que describe de manera breve la evolución histórica de la ciudad, las tendencias actuales de desarrollo urbano, y el papel que desempeña el centro histórico y la función habitacional que este alberga; 2. Los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico; y 3. Los proyectos habitacionales realizados entre 1990 y 2003, y el impacto que estos han tenido con relación a la problemática de la vivienda tugurizada y de pérdida de población. Cada caso es diferente en extensión, en función del número y diversidad de experiencias de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico y de los proyectos habitacionales realizados, así como de la cantidad y calidad de la información recopilada, que en algunos proyectos y ciudad fue abundante y en otros casos escasa.

En Buenos Aires se estudian: 1. La rehabilitación de los ocho conventillos que integran la Manzana de San Francisco, proyecto cofinanciado por la Junta de Andalucía; dos Cooperativas de Vivienda que forman parte del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, organización que se originó a partir de la invasión de inmuebles abandonados, y a través de lucha han adquirido los inmuebles y desarrollan estrategias de rehabilitación progresiva; y 3. Un programa de rehabilitación y reconstrucción de conventillos en el barrio de La Boca.

En el centro histórico de Quito se analizan tres proyectos cofinanciados por la Junta de Andalucía (Casa de los Siete Patios, Casa Ponce y el Penalillo); dos interesantes proyectos en escala urbana realizados por el Municipio (La Victoria y San Roque); un proyecto piloto promovido por la cooperación francesa (Pact Arim); la reciente evolución de los programas habitacionales que promueve la Empresa del Centro Histórico; y un novedoso programa de mejoramiento habitacional llamado "Pon a punto tú casa".

En el centro histórico de la Ciudad de México se estudia el programa y proyectos habitacionales realizados durante el primer gobierno democrático del Distrito Federal, y los proyectos realizados o en curso a través de los programas de Vivienda en Conjunto y Emergente para la vivienda en riesgo estructural, que el Gobierno del Distrito Federal impulsa desde 2001 y 2003 respectivamente. Así como el proyecto que cofinancia la Junta de Andalucía. Por las razones señaladas antes, la inédita experiencia de reconstrucción habitacional después de los sismos de 1985 no forma parte sino de los antecedentes de este caso de estudio.

La cuarta parte la constituye el análisis cruzado de los tres casos de estudio. Aquí se exponen en primer lugar, las diferencias y similitudes de los tres centros históricos con

respecto a la problemática que padecen y el papel que juegan en su respectiva aglomeración, así como con relación a los programas de revaloración del patrimonio urbano desarrollados en las últimas décadas. En segundo término se establecen las diferencias y similitudes de los proyectos de vivienda realizados con respecto a sus propósitos, ámbitos territoriales de actuación, población y predios objetivo, financiamiento (fuentes, subsidios, recuperación), acceso al suelo, costos de obra, gestión y participación ciudadana, y estrategias de intervención.

Finalmente, las conclusiones hacen referencia al impacto de los programas de recuperación del patrimonio urbano y los proyectos de vivienda para población de bajos ingresos, en la problemática de los centros históricos, así como a las enseñanzas y nuevas estrategias que han desplegado los proyectos analizados. Las conclusiones que se presentan de ninguna manera pretenden ser determinantes, pues algunos proyectos no se habían concluido al cerrar la investigación y otros por diversas razones aún están en curso. Su riqueza radica en que se identifica tendencias sobre la evolución de los (escasos) proyectos y programas de vivienda en los centros históricos latinoamericanos, y se marcan pautas para futuras investigaciones.

### **Motivos y antecedentes**

La idea de realizar una investigación sobre la vivienda tugurizada de los centros históricos desde una perspectiva latinoamericana, surgió alrededor de 1991 cuando realizaba estudios de posgrado en la Universidad de Stuttgart. Por un lado, Eckhart Ribbeck organizó un seminario sobre "Barrios históricos, entre la decadencia y la renovación", que me hicieron recobrar el interés sobre las áreas urbanas centrales; y por otro lado, el contacto con colegas y amigos de varias ciudades latinoamericanas, que vivían en Alemania, con quienes intercambiaba conocimientos sobre la realidad de nuestros países y ciudades, y con quienes planeaba realizar viajes e investigaciones sobre nuestro continente, desconocido por nosotros. Desde entonces comencé a acumular información sobre los proyectos urbanos y habitacionales de varios centros históricos latinoamericanos. Posteriormente tuve la oportunidad de trabajar en la Universidad Federal de Salvador de Bahía y de conocer de cerca el programa de recuperación del centro histórico bahiano, gracias al financiamiento de una agencia alemana de cooperación y a Paulo Ormino de Azevedo, quien me facilitó el contacto con personas e instituciones en Bahía y desde entonces contribuye con sus escritos y publicaciones a abordar el tema de los centros históricos desde nuevas perspectivas.

En la Ciudad de México establecí contacto con organizaciones no gubernamentales y sociales e investigadores de América Latina y he colaborado en algunos proyectos e investigaciones sobre su centro histórico, que contribuyeron a la realización de esta investigación. A través de mi trabajo en la Coalición Internacional para el Hábitat, conocí indirectamente, y algunas veces directamente, una serie de experiencias y luchas por el derecho a la vivienda y a la ciudad, que varias organizaciones realizan en las áreas centrales y antiguas de varias ciudades. En 1996 asesoré de manera intermitente a indígenas Triquis que ocupan algunos inmuebles en el centro histórico. Durante 1998 trabajé en el Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos CENVI A.C. en la inicial elaboración del Programa Parcial de

Desarrollo Urbano del Centro Histórico y en algunos estudios sobre vivienda en esa zona. En 2001 colaboré para el Fideicomiso Centro Histórico en la preparación de un programa de vivienda para el centro y asimismo, le daba seguimiento a algunos proyectos urbanos. Finalmente, entre 2002 y parte de 2003 colaboré, esta vez desde la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal, en la gestión social y realización del concurso para la rehabilitación de la Casa de la Covadonga, una vecindad del siglo XVIII habitada por población de bajos ingresos. Todas estas experiencias realizadas en diversas instituciones aportaron una gran riqueza de conocimientos e información, que he recuperado, espero que de manera crítica, en la presente investigación.

La intención original de esta investigación era más amplia tanto en el período de estudio como en el ámbito geográfico, abarcaba la segunda mitad del siglo XX y cinco casos de estudio. Sin embargo, gracias a mis tutores y en función de la información disponible y del tiempo establecido para realizar el doctorado, el objeto de investigación se redujo al período de 1990 – 2003 y a tres centros históricos: los casos de La Habana y Salvador de Bahía, donde viví durante 1994, no fueron incluidos. El primero es un caso muy diferente al resto de la región debido al régimen político y económico, y en el segundo, salvo tres excepciones realizadas en 1987, no sólo no había proyectos de atención a la vivienda tugurizada, sino que la población pobre y la función habitacional fueron desalojadas en 1992 para “rescatar” el centro histórico. Curiosamente en esta ciudad, a partir de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para un programa de recuperación del patrimonio cultural, desde 2004 se promueve la realización de proyectos de vivienda para empleados del Estado a través del programa *Monumenta*.

## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar expreso mi más profunda gratitud al Dr. Guillermo Boils, quien con paciencia e interés orientó la realización de la presente investigación, aportó oportunas observaciones que enriquecieron el trabajo, me presentó interesante literatura y tuvo el acierto de recomendar la reducción de los casos que pretendía estudiar. Asimismo, agradezco considerablemente al Dr. José Antonio Terán Bonilla y al Maestro Alejandro Suárez Pareyón, cotutores de la investigación, por su apoyo para la conclusión de mi investigación, sus pertinentes críticas y recomendaciones, la sugerencia de libros y autores, y además por ponerme en contacto con investigadores en Buenos Aires y Quito, vinculados directa o indirectamente en el tema de mi tesis. A Alejandro Suárez le agradezco además la oportunidad de trabajar y aprender con él un cúmulo de cosas sobre el centro histórico de la Ciudad de México, durante mi trabajo en el CENVI A.C., a través de la realización de estudios sobre vivienda y planificación urbana, recorridos por el centro y algunas vecindades, y en talleres de discusión y participación con organizaciones solicitantes de vivienda con presencia en ese territorio. Los ricos conocimientos y material acumulado en ese período constituyeron una gran motivación y soporte para realizar la presente tesis.

Esta investigación fue posible gracias a una beca del **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología**, CONACYT (de marzo de 2003 a enero de 2005) y al apoyo del **Programa Sur – Sur de Intercambio en Historia del Desarrollo** (SEPHIS por sus siglas en inglés) del **Instituto Internacional de Historia Social de los Países Bajos** (IISH). Sin el apoyo de

SEPHIS no hubiera sido posible esta investigación, por lo menos no en la forma realizada ni con la cantidad y calidad de información que se presenta. La beca holandesa me permitió realizar trabajo de campo en los centros históricos de Buenos Aires, Quito y Salvador de Bahía; conocer en vivo interesantes proyectos de vivienda y recuperación del patrimonio urbano que se realizan en Río de Janeiro y Sao Paulo; y participar en un seminario taller en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, para intercambiar los resultados de mi investigación con ricas experiencias en materia habitacional que se realizan en varias ciudades antiguas y centros históricos latinoamericanos.

En Buenos Aires debo agradecer el apoyo incondicional de Susana Mesquida, que siempre aporta abundante y actualizada información sobre los programas y proyectos de recuperación del Casco Histórico. Néstor Jelfetz, Carla Rodríguez y Víctor Hugo, del Movimiento de Ocupantes e Inquilinos, por su disposición y tiempo para contarme sus proyectos y su historia, y porque además encuentran tiempo para mostrarme los avances de cada cooperativa de vivienda. Raquel Sagrañes, encargada de la cooperación de la Junta de Andalucía en Buenos Aires, además de bibliografía aportó datos fundamentales sobre la evolución del proyecto de la Manzana de San Francisco. El Ing. Ernesto Selzer, Subsecretario de la Comisión Municipal de Vivienda del Gobierno Autónomo de Buenos Aires, que puso a mi disposición a funcionarios a su cargo para conocer con mayor detalle y visitar los proyectos habitacionales que se realizan en La Boca. Asimismo, otras personas aportaron diferentes informaciones clave y ricos comentarios sobre proyectos y programas en curso o realizados: Daniel Schávelzon, Liliana Aslan, Alicia Santaló, Silvia Agostini y Ramón Gutiérrez, así como personal de la Dirección General del Casco Histórico.

En Quito agradezco a Manolo Ramos (desde Andalucía) y Carlos Burneo su disposición para aportar información y su visión sobre los proyectos de vivienda que la Junta de Andalucía ha cofinanciado y realiza en el centro histórico. Ximena Rhon y Santiago Callejas, de la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda QUITO VIVIENDA, me pusieron al día sobre el programa de mejoramiento "Pon a punto tú casa". En la Empresa del Centro Histórico María Alexandra Silva me apoyó para analizar los programas Vivienda Solidaria y los proyectos habitacionales en curso. Pedro Jaramillo me mostró los proyectos habitacionales que hacia el Pact Arim Quito y los que realiza actualmente, y aportó valiosa información sobre los problemas y potencial habitacional del centro histórico. Asimismo, agradezco a Diego Carrión, Director de Planificación del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por la información y su visión sobre los problemas del centro histórico de Quito y los programas que el Municipio realiza en ese territorio; y a Mario Vásquez, director del Centro de Investigaciones CIUDAD, por la plática sobre su visión de los problemas de su centro histórico.

Hay otras personas involucradas directa e indirectamente en esta investigación a quienes deseo expresar mi gratitud. Enrique Ortiz, histórico defensor del derecho a la vivienda, con quien tuve oportunidad de trabajar y aprender en la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), y quien me continúa apoyando en la profundización de conocimientos e intercambio de experiencias en América Latina. A través de HIC conocí a algunos luchadores sociales que defienden el derecho a la vivienda, y diversos e interesantes proyectos de vivienda contruidos gracias a la lucha organizada de pobladores y sus asesores. René Coulomb, de

cuyo agudo pensamiento y obra siempre aprendo, y con quien tuve la oportunidad de elaborar un par de propuestas de vivienda para el centro histórico de la Ciudad de México, un programa de vivienda cuando él dirigía el Fideicomiso Centro Histórico, y una propuesta de vivienda en alquiler para la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Gobierno del Distrito Federal. Edna Vega, siempre solidaria, que en varias ocasiones me ha proporcionado información sobre la obra del Instituto de Vivienda de la Ciudad de México en las áreas centrales. Jerónimo Andreu, quien además de proporcionarme bibliografía sobre el programa de cooperación internacional de la Junta de Andalucía,, me facilitó el contacto con los encargados de la cooperación andaluza en Buenos Aires, Quito y otras ciudades latinoamericanas. Al Dr. Fernando Green, ex coordinador del Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo de la UNAM, le expreso un doble agradecimiento, uno por el apoyo que recibí en el posgrado, y el segundo por organizar y coordinar el Seminario de Investigación de Doctorado en Urbanismo: la presentación y discusión de los avances de investigación que presentan los alumnos inscritos en el doctorado ha sido de gran utilidad tanto para conocer los enfoques y metodologías empleadas, así como por constituir una obligada reflexión sobre el trabajo propio.

Victor Delgadillo  
Ciudad de México, Noviembre de 2005

## PRIMERA PARTE

### ESTADO DEL CONOCIMIENTO SOBRE LOS LA CENTRALIDAD Y LA VIVIENDA Y LOS CENTROS HISTÓRICOS

El centro histórico es un concepto reciente que se ha difundido de tal manera, que ha desplazado otros nombres como el "primer cuadro" o "el centro", y ha sido adoptado por ciudades que utilizaban otros nombres (casco antiguo o ciudad vieja) para designar esas partes de la ciudad. El concepto alude a un territorio que se ha conformado con el paso del tiempo y a funciones urbanas relativamente estáticas (la vivienda) y dinámicas (servicios civiles y religiosos, comercio, industria y administración), que se mueven, expanden, contraen y desplazan en el tiempo y el espacio. Además, en virtud de las funciones, atributos, valores y símbolos que contiene, el centro histórico se constituye en un espacio público, pues da servicio a todos los ciudadanos y a toda la ciudad, de la que forma parte y sin la cual no existiría como tal.

El tema de la vivienda en los centros históricos es aún más reciente, pero su problemática es igualmente antigua y actual. Su reciente irrupción, más o menos protagónica, no obedece a los avances de las corrientes de pensamiento sobre la protección del patrimonio urbano arquitectónico, ni al reconocimiento del derecho a la vivienda y a la ciudad, ni al evidente problema social constituido por los barrios densamente hacinados y deteriorados, ni al reconocimiento de que los centros históricos son asentamientos humanos vivos, sino a catástrofes sociales provocadas por un evento natural (sismos o inundaciones), o bien, a la tendencia de recuperación (reconquista) de las áreas patrimoniales por parte de sectores sociales con mayores ingresos, debido a una revaloración de las arquitecturas antiguas y de territorios subutilizados con infraestructura y servicios. En el primer caso la problemática habitacional irrumpe como un grave problema social y en el segundo aparece como un obstáculo para el "rescate" del patrimonio cultural.

Sobre el concepto centro histórico y sobre el tema de la vivienda en esos territorios pesan una serie de mitos y concepciones, que se centran en los aspectos físicos y que generalmente evaden los contextos y problemas sociales, económicos y culturales, tales como: la concepción del centro histórico como un conjunto físico (arquitectura y urbanismo) sin vínculos con lo social, y como un área urbana homogénea e intacta, hasta que "un progreso mal entendido" alteró su fisonomía; legislaciones que de acuerdo a criterios positivistas (rebasados) protegen determinadas construcciones, delimitan áreas urbanas en función de la concentración de "monumentos" y de un umbral de tiempo, y demandan que las actividades y usos contemporáneos se adecuen a las vetustas estructuras; posiciones que condenan la pobreza social como destructora del patrimonio y aseguran que los pobres que habitan esas áreas centrales no hacen nada para mejorar sus condiciones de habitabilidad porque no tienen interés en progresar; argumentos que señalan que las *rentas congeladas* destruyeron toda posibilidad de rescatar y mantener los inmuebles con valor patrimonial; etcétera.

Por ello, en este primer capítulo: 1. En primer lugar se revisa el origen y evolución del término centro histórico, como concepto en construcción, más allá de las (discutibles) delimitaciones físicas realizadas por las respectivas autoridades de cada país o ciudad. 2. En segundo lugar se aborda el tema de la centralidad, y 3. Por último, se analizan las principales concepciones sobre la vivienda en las áreas centrales antiguas. Vale señalar que algunos temas aparecen en los tres apartados. Tal es el caso por ejemplo de: 1. El urbanismo funcionalista, que a su manera contribuyó a despertar la conciencia sobre la salvaguarda del patrimonio, tenía una idea clara de lo que la centralidad debía ser y pretendía sustituir la vivienda tugurizada de las áreas centrales antiguas por modernos edificios en altura agrupados en súper manzanas; 2. La teoría de la renta del suelo, que lo mismo es usada por economistas clásicos para explicar el funcionamiento de la ciudad y la localización de los usos del suelo, como por algunos marxistas para explicar el deterioro y la concentración de población de bajos ingresos en viviendas de dimensiones mínimas; y 3. La concepción del patrimonio como un capital económico, que en parte es usada para explicar fenómenos de desplazamiento de población pobre por sectores de mayores ingresos, como por las corrientes que pretenden revalorar los centros históricos a través de actividades y usos rentables adecuados a las estructuras edilicias antiguas y a su potencial, y promueven el retorno de la buena clientela.

## 1. LOS CENTROS HISTÓRICOS

Los **Centros Históricos** son áreas centrales de las ciudades que se han conformado y transformado durante varios siglos a través de la acción de su población. En algún momento constituyeron toda la ciudad, pero con la expansión urbana y los procesos de diferenciación y especialización funcional, derivados de los avances en la tecnología y las comunicaciones, han mantenido, ganado o perdido las funciones de centralidad urbana con respecto a la ciudad en su conjunto, de la cual son el origen. Estas áreas urbanas conservan un considerable **legado cultural** (arquitectónico y urbano) y en ocasiones natural (parques, bosques, reservas ecológicas), acumulado en el transcurso de la historia (incluso la más reciente) y construido por la acción de personas que han dejado huella en estas estructuras físicas. Este enfoque reconoce que el proceso de formación y transformación de la ciudad es histórico (toda la ciudad es histórica), pero hace referencia a una parte de la ciudad que fue su origen, que en algún momento constituyó toda la ciudad y que por ello concentra más historia que otras partes de la ciudad (Carrión, 2001).

La centralidad urbana en las ciudades de la América hispana nació, con la (re)fundación de la ciudad, en su epicentro geográfico: el modelo de ciudad impuesto en América desde el siglo XVI por los conquistadores españoles concentra las funciones centrales en torno a la plaza mayor: lugar del poder, la justicia, la religión, el comercio y los festejos. Este espacio público estaba delimitado por los edificios sede de los poderes civil, religioso, social y en ocasiones militar, y fungía como sitio de encuentro social, escenario de los castigos civiles y religiosos, así como de mercado y en ocasiones como plaza de toros. Las áreas centrales de la ciudad estaban rodeadas de barrios integrados por viviendas con talleres y servicios, y más allá de la *traza* (o ciudad española) se encontraban los barrios indígenas. No resulta ocioso traer a colación el modelo de ciudad hispanoamericana para recordar que **lo que ahora llamamos centros históricos no son ahora, ni fueron nunca, áreas urbanas**

**homogéneas, ni física ni socialmente.** Por el contrario, las ciudades hispanoamericanas surgieron y se han desarrollado como espacios urbanos claramente diferenciados funcional y socialmente. La primitiva segregación urbana por motivos raciales se transformó en función de la posición social y de los ingresos de la población, no es casual que la arquitectura monumental y más elaborada se concentre en áreas cercanas a la plaza mayor y que la arquitectura menor se ubique en lo que fueron las zonas más alejadas del centro.

### **1.1. UN NUEVO CONCEPTO**

El tema del centro histórico surgió en Europa a mediados del siglo XIX, más como problema que como concepto, debido a los impactos de la revolución industrial y de la consolidación del capitalismo. La industrialización, el crecimiento demográfico y la expansión urbana de algunas ciudades, produjeron drásticas y gigantescas operaciones de transformación, modernización y reestructuración urbana, que impactaron la ciudad construida de diversas formas. El centro urbano fue renovado, transformado y/o conservado a partir de dos modelos de intervención básicos: uno es el ensanche de la ciudad, con la consecuente "conservación" de la ciudad histórica por abandono y marginación, más que por ideas vinculadas a la preservación del patrimonio; y el otro, es la renovación o modernización del centro de la ciudad, que incluye la apertura de avenidas, a través de la demolición de edificios antiguos y la sustitución edilicia por inmuebles modernos.

El moderno concepto de centro histórico surge en la década de 1960 en Italia, a partir de la evolución de las corrientes de pensamiento sobre la salvaguarda del patrimonio. Sus antecedentes se remontan a principios del siglo XX cuando se reivindica el valor del entorno del monumento, la arquitectura menor o de contexto y los conjuntos arquitectónicos típicos o pintorescos. Posteriormente la valoración del patrimonio urbano se fortalece e incrementa después de los estragos causados por los bombardeos de la II Guerra Mundial y paradójicamente, por los subsecuentes programas de reconstrucción. Por ello, a continuación se hace una somera revisión de la evolución de las ideas sobre el patrimonio histórico y artístico que han conducido a la actual concepción del patrimonio urbano arquitectónico y las formas y estrategias para su salvaguarda.

### **1.2. DE MONUMENTO ARQUITECTÓNICO A PATRIMONIO URBANO**

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, reivindica una concepción *antropologista* de la cultura, que en su sentido más amplio abarca el conjunto de rasgos distintivos y expresiones materiales, intelectuales y espirituales de un pueblo o sociedad, y que por ser producto de la colectividad son anónimos, tales como la literatura, las expresiones artísticas, las prácticas sociales, las tradiciones, los asentamientos humanos, las edificaciones, etcétera. Tales objetos son "bienes culturales". Este último término es considerado el "último eslabón" en la evolución sobre la protección del patrimonio, pues en teoría rebasa conceptos anteriores e integra todos los objetos que tienen valor para la cultura, pero en la práctica convive, coexiste y se confunde con otros conceptos surgidos mayoritariamente en el siglo XIX: obra maestra o de arte, y monumento histórico o artístico, tanto el objeto producido para recordar un personaje o hecho histórico, como el objeto al que por sus atributos se le asigna ese nombre.



De acuerdo a esta visión antropologista de la cultura, los bienes culturales existen desde que la humanidad deja testimonio material de su presencia y actividades, produciendo objetos de cualquier tipo (obras de arte y objetos utilitarios), es decir, los bienes culturales han existido desde que la humanidad surgió. Sin embargo, su reconocimiento como objetos valiosos de la actividad humana, en tanto testimonio, documento u objeto con valor estético, es un fenómeno que data del siglo XIX, cuando surgen los conceptos de monumento histórico, artístico o nacional. Además, aunque cualquier objeto podría ser un bien cultural y por tanto sujeto de conservación, esto no ocurre, por el contrario, las iniciativas para conservar el patrimonio cultural siguen privilegiando las obras de arte, las creaciones relevantes y significativas, los llamados monumentos y en general los objetos con valor excepcional.

Los conceptos monumento histórico y artístico, patrimonio arquitectónico, urbano, cultural, tangible e intangible y zonas de monumentos, centros históricos y áreas de protección patrimonial, no han existido siempre y con el tiempo adquieren otros significados. El interés en revisar la evolución de estos conceptos, radica en que éstos son el sustento de las concepciones actuales y de las diferentes legislaciones latinoamericanas vigentes sobre la protección del patrimonio, que se aplican en amplios territorios, condicionan la actuación y la gestión de la vivienda en esos territorios, y se usan en la disputa del territorio.

### 1.2.1. MONUMENTO HISTÓRICO Y MONUMENTO ARTÍSTICO<sup>1</sup>

Francoise Choay (1997) analiza el concepto de monumento y patrimonio desde la particular visión de las diversas culturas europeas: el concepto de *Patrimoine* (herencia) es usado con gusto por los franceses para designar a los edificios del pasado, que a nombre de la historia y del arte deben ser protegidos. El concepto inglés *Heritage* (herencia) está más vinculado a cuestiones económicas y de derecho, que a valores de la tradición. Mientras que el concepto alemán *Denkmal* (Monumento) posee una fuerte y directa relación con la memoria y el concepto de *Baudenkmal* se refiere específicamente al Monumento Edificio (para los alemanes se trata de dos cosas diferentes). El origen de la palabra proviene del latín *monumentum o monere*, que significa recuerdo, o según Chanfón Olmos (1996) "todo lo que recuerda algo": aquí radica el contenido original y emocional del concepto y del objeto. Cada monumento se caracteriza por recordar algo del pasado que se torna en actual. Pero aquí evidentemente no se trata de cualquier pasado, sino de uno seleccionado, que puede contribuir a la identidad (étnica, social, religiosa) de una sociedad. Si además consideramos que la historia la escriben los grupos en el poder, no es casual que en determinados períodos históricos se exalten algunos objetos producidos en determinado momento histórico o se produzcan determinados objetos. Una muestra de ello lo constituye el *Paseo de la Reforma* de la ciudad de México, en donde el gobierno liberal en el siglo XIX coloca en el otrora *Paseo del Emperador*, impuesto por las bayonetas, monumentos o estatuas de los

---

<sup>1</sup> En la primera versión de este apartado sobre la evolución de las ideas sobre el patrimonio urbano arquitectónico, se incluía a varios autores mexicanos como Díaz Berrio, 1976; Flores Marini (1976) y Mangino Tazzer (1991). Sin embargo, tomé la decisión de omitirlos, dado que en sus ensayos recurren a la presentación demasiado esquemática de las diferentes corrientes sobre la protección del patrimonio y complementan sus escuetos textos con la transcripción de algunas leyes y reglamentos. En cambio se toman en cuenta autores, que sin renunciar a realizar obras de divulgación amplia abordan sistemáticamente el tema.

héroes de la Reforma. Enrique Krauze (1994) dirá al respecto que no es la historia la que se encuentra conmemorada en esa avenida, sino "una interpretación de la historia".

El monumento, dice Choay, protege a quienes lo construyeron y a quienes lo usan, de los momentos traumáticos de la existencia y les da seguridad. Es un garante del origen y evita la intranquilidad de no saber de dónde se viene. El propósito del monumento es tratar de eliminar el miedo ante la muerte y la desaparición en la nada, y radica en su relación con el tiempo vivido y en el recuerdo para el futuro, es decir, en su función antropológica. Aquí no importa de qué tipo, genero o forma de monumento se trate: tumba, templo, columna, arco del triunfo, estela, obelisco, pirámide, etcétera. Es decir, cualquier objeto y cualquier artefacto humano del pasado puede fungir como monumento. En este sentido Choay retoma los conceptos del alemán Monumento (*Denkmal*) y Monumento Edificio (*Baudenkmal*), para explicar que aunque a menudo se confunden, son dos cosas totalmente diferentes y a menudo contrarias: el Monumento es un objeto que se realiza con el propósito de traer (un pedazo del) pasado al presente; en tanto que el Edificio originalmente es no querido y no construido como Monumento, sino usado para vivir o realizar actividades humanas actuales. El Edificio tiene otra relación con el recuerdo y con el tiempo, y apenas después se constituye en Monumento cuando los historiadores, artistas y gobiernos lo han seleccionado de entre una gran cantidad de edificios existentes.

Por otra parte, el uso original del Monumento ha perdido cada vez más significación por varias razones y parece que debe desaparecer: por un lado, el arte y el ideal de belleza desplazaron el ideal del recuerdo desde el *quattrocento*, y por otro, el desarrollo tecnológico hace que las posibilidades de recordar se incrementen constantemente y que las técnicas de preservación de recuerdos se perfeccionen: desde la posibilidad de la posesión de los libros en el siglo XVIII y de las fotografías a fines del siglo XIX, se ha avanzado cada vez más y a pasos más agigantados. Para Choay son tres los valores vigentes que se otorgan al patrimonio: como soporte del conocimiento histórico (didácticos), como objetos de disfrute (estéticos) y como soportes de un sentimiento o discurso patrio (nacionalistas).

Choay igual que Díaz Berrio (1976) y Flores Marini (1976), señala que el concepto y la praxis de conservación del Monumento se generaron en y durante mucho tiempo estuvieron limitados al *viejo continente*, pero que posteriormente se expandieron y consolidaron fuera de Europa: en la primera conferencia internacional sobre la conservación de los monumentos edificios, realizada en 1931 en Atenas, participaron únicamente representantes de países europeos; en la conferencia internacional sobre conservación patrimonial realizada en Venecia en 1964, participaron representantes de tres países no europeos: México, Perú y Túnez; y quince años después 84 países de los cinco continentes habían firmado la Convención de la UNESCO sobre el Patrimonio Mundial.

En efecto, los orígenes de la valoración del patrimonio en la cultura occidental europea se remontan a la antigüedad misma: la Grecia clásica fue objeto de admiración por parte de la cultura romana, que la consideraba una cultura superior. El renacimiento valora la antigüedad romana como testimonio de un grandioso pasado. Por el contrario, en América Latina las culturas originarias colonizadas no fueron objeto de valoración por los conquistadores, pues se trataba de bárbaros que practicaban creencias paganas y diabólicas

que había que destruir y "civilizar". En Europa hacia la segunda mitad del siglo XVIII se incorporan como objetos dignos de valoración, los producidos en la edad media y en un ámbito geográfico más amplio (Medio Oriente y Norte de África), debido a la expansión colonialista. El desarrollo de la arqueología y el coleccionismo científico, la revolución francesa y la aparición de la historia del arte, dan lugar a la moderna construcción del concepto monumento histórico y artístico y al inicio de la acción estatal de tutela sobre el patrimonio histórico: los anticuarios de Roma y París registran en libros las antigüedades nacionales (legado medieval); los libros de viaje (pintorescos y románticos) desempeñan un papel importante es la difusión de los monumentos históricos en Europa<sup>2</sup>. Así, los primeros pasos hacia los medios de comunicación de masas, adoptan al monumento histórico como el primer gran tema gráfico e iconográfico.

La revolución francesa (1789) mantiene una relación dialéctica de aceptación y rechazo con los edificios símbolo del poder que destruye: por un lado, pretende romper drásticamente la continuidad histórica anterior y afirmar la nueva situación (una respuesta revolucionaria común es la necesidad de destruir los signos más visibles de ese pasado histórico que se intenta borrar de la memoria social)<sup>3</sup>; pero por otro lado, crea las primeras instituciones encargadas de la conservación de los monumentos. Para González Varas (2000) la primera definición implícita del Monumento la constituye una ordenanza francesa de 1791, que imponía su conservación, por su trascendencia para la historia de la nación y la belleza de su fábrica (simultáneamente se reconocen los valores estéticos e históricos).

Finalmente, merced al desarrollo del positivismo, el siglo XIX otorga al conocimiento histórico el grado de ciencia: los sucesos históricos tienen una secuencia que se puede identificar a través de la relación de datos. La historia del arte clasifica los estilos y las épocas. Así, el monumento adquiere el carácter de testimonio de etapas destacadas en el desarrollo evolutivo de la actividad humana: un pueblo se puede identificar a partir de sus monumentos singulares producidos en su historia.

### **La intervención en el patrimonio cultural ¿Conservación o restauración?**

En el siglo XIX surgen en Europa dos corrientes de pensamiento sobre la intervención en los monumentos inmuebles, que arroja algunas claves sobre el debate actual. Esquemáticamente se pueden identificar en dos grupos: por un lado, los partidarios de la restauración que están representados por Eugène Viollet Le Duc; y por otro, los partidarios de no intervenirlos, es decir, de sólo conservarlos para que mantengan su "autenticidad" y para transmitirlos así a las generaciones futuras porque "no nos pertenecen". Esta corriente está encabezada por John Ruskin. Caricaturizando ambas corrientes: 1. Unos pugnan por restaurar, recuperar o reconstruir el monumento, suprimiendo las transformaciones sufridas en el transcurso del tiempo y resarcando los elementos perdidos, a partir de documentos o

<sup>2</sup> En México también aparecen hacia 1883 libros con imágenes pintorescas.

<sup>3</sup> La revolución rusa borra las huellas del zarismo; el Talibán destruye los budas; la caída del socialismo europeo derriba las estatuas de Lenin y Stalin; y en Berlín después de la caída del Muro y reunificación alemana, al mismo tiempo que se protegen los pocos barrios antiguos que se encuentran en el Este, a nombre de la "fealdad de la arquitectura socialista" (en realidad una arquitectura funcionalista como hacia 1950 igual se practicaba en occidente), se pretenden sustituir todos los vestigios del "socialismo real", como si esas construcciones no fueran parte de la historia alemana.

deducciones de los elementos existentes, para obtener un monumento ideal, perfecto y cerrado, que mantenga la unidad de estilo. Bajo este enfoque y desde entonces varios inmuebles son intervenidos y transformados en "otros", pues se reconstruyen ruinas y se completan edificios. 2. En el extremo opuesto se demanda la no intervención en el monumento para preservar su "autenticidad", en tanto portador de un mensaje de la civilización para las generaciones futuras. Aquí las huellas del tiempo (la pátina) se valoran como garantía de la cualidad del monumento. Según esta escuela, la "restauración estilística" falsifica la obra de arte y atenta contra la verdad de los monumentos.

Una postura intermedia surgió en Italia a fines del siglo XIX y principios del XX y encuentra en Camilo Boito a su portavoz, quien lo mismo condena los excesos de las reconstrucciones (falsificaciones) arbitrarias como la posición radical que condenaría los monumentos a su muerte. Boito recoge la experiencia de restauradores italianos de principios del siglo XIX, que reconstruyen monumentos con sus propias piezas (anastilosis), diferencian la intervención nueva de las partes originales, y reconstruyen elementos arquitectónicos faltantes a través de deducción análoga. Para él, el monumento debe ser conservado tal y como ha llegado al momento presente, pues al mismo tiempo que el documento debe permanecer auténtico, reivindica las transformaciones y agregados físicos sufridos en el tiempo, pues esas estratificaciones poseen valores y son partes insustituibles del mismo. Sin embargo, como excepción avala la supresión, remoción y destrucción de los elementos añadidos que, aunque tengan una importancia histórica y artística, "no son parte del monumento" o porque desvirtúan o enmascaran algunas partes notables. Algunas de sus aportaciones fueron retomadas en 1931 en la *Carta de Atenas*.

### **Valoración histórica, artística simbólica y el uso del monumento**

Para Chanfón Olmos (1996: 267) las posiciones encontradas sobre la intervención o simple mantenimiento del monumento son relativas, porque es muy diferente intervenir un monumento muerto (arqueológico) que uno vivo, aunque enfermo (deteriorado). Para él, la utilidad y seguridad de un edificio no puede supeditarse a su valor histórico y tampoco pueden omitirse las necesidades de la vida contemporánea. Estas contradicciones entre la valoración y el uso de los llamados monumentos ya había sido advertida a fines del siglo XIX. Alois Riegl (1998) en su libro *El culto moderno a los monumentos* sintetiza las corrientes de pensamiento dominantes a principios del siglo XX y aporta una serie de categorías de valoración de los monumentos que aún son vigentes. Reconoce dos tipos de valores que a su vez incluyen otros:

- **Valores Contemporáneos.** Independientemente de que los objetos hayan sido producidos en el pasado, poseen valores **de uso** que satisfacen necesidades materiales en el presente (aún las de ornato) y valores **artísticos**, que constituyen un valor subjetivo y relativo establecido en el presente, de acuerdo a gustos contemporáneos.
- **Valores Rememorativos** incluyen **A. Valores intencionales** para mantener vivas las hazañas de una sociedad y suponen el concepto más antiguo de monumento y uno de los más vigentes (en muchas ciudades se continúan erigiendo "monumentos" para

conmemorar hechos y personajes)<sup>4</sup>; **B. Valores de antigüedad** que corresponden a los actuales monumentos "muertos" o arqueológicos y cuya misión es recordar los ciclos de creación y ocaso; y **C. Valores históricos**, que se otorgan a posteridad a objetos no construidos como monumentos, pero que representan vestigios de una etapa determinada en la evolución de la humanidad.

Riegl proponía medidas de intervención para cada tipo de valores:

- Para los valores de antigüedad dejarlos como están porque su deterioro demuestra su autenticidad y que lo que hoy es moderno con el tiempo se volverá viejo.
- Para los valores históricos propone eliminar los síntomas de deterioro y conservarlos lo más cercano posible a su creación original, porque son testimonios de una etapa cerrada de la humanidad.
- El valor rememorativo intencional demanda la renovación constante del monumento para que no se convierta en pasado y se mantenga siempre presente en la conciencia de la posteridad. Este valor (como Dorian Grey) aspira por naturaleza propia a la inmortalidad y al eterno presente.
- Para los valores de uso demanda la seguridad del monumento, para que las actividades contemporáneas se realicen sin que peligre la seguridad o la salud de las personas. Aquí reconoce que muchas iglesias antiguas continúan teniendo la capacidad para ser usadas y reivindica la necesidad de continuar utilizando edificios antiguos ante el despilfarro que representaría construir edificios nuevos acordes a las necesidades contemporáneas.
- Finalmente, reconoce que los valores artísticos son relativos porque conunualmente cambian y por ello no propone ninguna acción. Varios monumentos para estar a la moda o mantener el valor de novedad, han sufrido cambios estilísticos y renovaciones, tal es el caso de la "regotización" de la arquitectura barroca a fines del siglo XIX, que demuele elementos barrocos en algunos edificios para sustituirlos en estilo gótico.

A manera de conclusión se puede señalar que el concepto Monumento surgió y se ha desarrollado en condiciones de violencia y tensión, y en un contexto de convivencia contradictoria entre medidas destructoras y conservadoras. Desde entonces sobrevive la persecución por la autenticidad y con ello la práctica de eliminar las transformaciones y o "añadidos" sufridos por los edificios antiguos en el transcurso de la historia. Asimismo, es evidente que por más discursos que se construyen sobre lo histórico, en el fondo predominan los gustos en boga, es decir, los valores artísticos. En los centros históricos esto se traduce en valor de imagen, por ejemplo: en la década de 1940 se eliminaban los recubrimientos de las fachadas de los inmuebles del centro histórico de la ciudad de la Ciudad de México para mostrar el tezontle (una piedra volcánica roja) y en el de Quito se pintaban de blanco las fachadas. Las categorías de valor identificadas por Riegl están presentes en varias legislaciones, como la mexicana, que incluyen los valores artísticos,

---

<sup>4</sup> En su interesante y divertido libro *Mexican monuments, strange encounters*, Helen Escobedo (1989) incluye una amplia gama de monumentos, muchos de los cuales hacen honor al subtítulo "Encuentros extraños" (del tercer tipo): desfilan versiones "monumentales" y vernáculas de héroes nacionales (algunos realmente villanos) e iconos que constituyen parte del legado que aprendimos en las escuelas primarias públicas: libros grandotes, torres de petróleo, madres, bomberos, toreros, sombreros, etcétera. Lo que conduciría a afirmar que México es una "zona de monumentos".

históricos y arqueológicos, pero no los valores de uso y además las categorías no son complementarias sino excluyentes. Finalmente, las viejas discrepancias en la intervención de los inmuebles con valor patrimonial para mantener su función o dotarlos de una nueva, están presentes en la actualidad: las sociedades y sus formas de vida y la tecnología han cambiado, pero la disciplina restauradora pretende recuperar su partido o "estado original".

### 1.2.2. SURGIMIENTO DE LA ÉTICA DE CONSERVACIÓN EN MÉXICO

En América Latina el surgimiento de una ética sobre la preservación del patrimonio está directamente vinculada al surgimiento de las naciones independientes y la influencia cultural del viejo continente. Desde el siglo XIX hubo algunas iniciativas para proteger monumentos aislados, fundamentalmente prehispánicos, que sirvieron a los nacientes Estados – Nación, para el proyecto de formar una identidad propia: en **Perú** el General San Martín emite en Lima en 1822 un decreto, que afirma que los monumentos de la antigüedad existentes son propiedad de la nación (Gutiérrez, 1997); en 1829 se crea en **Guatemala** el Museo Nacional (Hardoy y Dos Santos, 1992); y consumada la Independencia en 1822 en **México**, el emperador Agustín de Iturbide establece en la Universidad un Conservatorio de Antigüedades, en 1825 el primer presidente dispone la creación del Museo Nacional y en 1865 el emperador Maximiliano le otorga un nuevo local al Museo.

En realidad en México la preocupación por las "antigüedades" se remonta a fines del siglo XVIII. Chanfón Olmos (1996) cita las colecciones de documentos prehispánicos de Sigüenza y Góngora en el siglo XVII, y de Lorenzo Boturini en el siglo XVIII. En tanto que Florescano (1997) señala que durante la realización de trabajos en la Plaza Mayor en 1790, se descubren accidentalmente dos monolitos, la Piedra del Sol y la Coatlicue. El Virrey Revillagigedo ordena su protección: el calendario azteca se colocó a un costado de la Catedral, mientras que la Coatlicue fue expuesta en el patio de la Universidad, pero al poco tiempo las autoridades tomaron la decisión de enterrarla, porque la población indígena la volvió a hacer objeto de culto. Asimismo, Gertz Manero (1976) consigna la creación de la Junta de Antigüedades del gobierno de la Nueva España en 1808 y las iniciativas del gobierno nacional en el siglo XIX, que reivindica que las antigüedades mexicanas son propiedad del Estado y pretende evitar que se exporten.

Para los nacientes Estados independientes latinoamericanos la valoración del parque edificado durante la colonia era difícil de reivindicar, pues representaba un pasado de dominación derrocado por la Independencia, pero tal hecho no significó su devastación. Los liberales que en México ordenaron la destrucción y parcelación de los bienes de la iglesia hacia 1859 – 1860, lo hicieron para obtener recursos y expropiar la riqueza de la iglesia; mientras que los gobiernos liberales que en el cono sur a fines del siglo XIX destruyen el patrimonio colonial lo hacen para modernizar sus ciudades.

Sonia Lombardo (1997) vincula directamente el surgimiento de la preocupación por la conservación patrimonial a la formación del Estado Nación posterior a la independencia de España y al surgimiento del nacionalismo después de la Revolución Mexicana, y propone tres momentos en la:



## Consolidación de la ética de la conservación del patrimonio en México

**1. La reivindicación del pasado prehispánico.** La clase minoritaria que gobierna la nueva nación independiente "recupera" la cultura de sus antiguos antepasados para distanciarse de la opresión colonial y legitimar su poder frente a las mayorías. La construcción de una historia patria, que pretende otorgar una homogeneidad cultural al interior y diferente con respecto a otras naciones, generó la necesidad de estudiar y conservar los objetos y testimonios antiguos. La preocupación por proteger las antigüedades mexicanas se consigna en las primeras legislaciones y decretos sobre la protección del patrimonio, emitidos en el transcurso del siglo XIX: los monumentos históricos son la constancia de la identidad de un pueblo y la prueba fehaciente que los diferencia de otras naciones. En este sentido, Chanfón Olmos (1996) afirma que en México los orígenes de la protección del patrimonio tienen una clara connotación *antropologista*, el nuevo país independiente buscaba en su pasado testimonios objetivos de su propia historia; mientras que en Europa el origen de la valoración del patrimonio está vinculado a consideraciones históricas y estéticas. La primera reivindicación del patrimonio histórico como escenario donde ocurrió un hecho importante para la historia nacional lo realiza en 1864 Maximiliano de Habsburgo, al colocar una placa conmemorativa de la independencia en la casa del cura Hidalgo en el pueblo de Dolores

**2. La reivindicación del patrimonio colonial.** Las legislaciones sobre la protección de monumentos históricos, de corte positivista, se realizan en plena revolución mexicana. La ley de 1914 considera que los monumentos son patrimonio de cultura universal, elementos preciosos de la civilización y testimonios de la evolución de los pueblos, por lo que deben conservar su "carácter original" y "fuerza probatoria". Un siglo de independencia representaba la suficiente distancia con respecto al pasado colonial, por lo que las expresiones artísticas y arquitectónicas de ese período son reconocidas: Manuel Toussaint publica *El arte colonial en México* (1915), Manuel Gamio inicia una investigación sobre las artes del México colonial e independiente (1918) y Federico Mariscal realiza una serie de conferencias entre 1913 y 1914, que después aparecen en forma del libro *La patria y la arquitectura nacional*. Al finalizar la revolución se emiten dos leyes (1930 y 1934), que elevan la arquitectura colonial a categoría de monumento y reconocen como "típico" a conjuntos urbanos y poblaciones integradas por edificaciones coloniales vernáculas. La ley de 1934 define los tipos de monumentos: los *arqueológicos* son los vestigios de las civilizaciones anteriores a la consumación de la conquista; y los *históricos* son los construidos después de la conquista, vinculados a la historia política y social del país, o los objetos que poseen valor artístico o histórico. El gobierno posrevolucionario reivindica el patrimonio colonial para construir una nueva identidad nacional y unificar al país, tomando lo mestizo como objeto de la cultura y la identidad nacional.

**3. La incorporación del legado del siglo XIX.** Para la década de 1970 la distancia respecto al siglo XIX y al régimen derrocado por la revolución era suficientemente amplia, para incorporar la producción arquitectónica y urbana decimonónica y del porfiriato. La ley federal sobre monumentos y zonas arqueológicas, artísticas e históricos de 1972, que deroga la de 1934, divide (de manera positivista) en períodos lineales y sucesivos los tipos de monumentos: los arqueológicos son los producidos antes de 1521; los históricos los creados entre 1521 y 1900 o los vinculados a un "suceso nacional" o un "hecho de relevancia para el país"; y los artísticos pueden ser los realizados en el siglo XX, siempre que su autor ya se haya muerto; mientras que las zonas de monumentos (arqueológicos, artísticos e históricos) están definidas por la concentración de varios monumentos.

Así, la formación del patrimonio cultural mexicano ha sido una construcción histórica del gobierno, que ha implicado una selección ideológica de los objetos valorados como tales. Para Lombardo se trata de la "imposición ideológica de los valores culturales de grupos dominantes a los subalternos" y de un discurso que ha sido utilizado para reproducir los valores propios del grupo en el poder.

### 1.2.3. LA INCORPORACIÓN DE LO URBANO COMO OBJETO CON VALOR PATRIMONIAL

La incorporación de conjuntos urbanos, barrios y centros históricos como objetos con valor patrimonial propio obedece a tres causas que en el transcurso del tiempo se suman. 1. El reconocimiento del entorno o contexto de los monumentos y de la arquitectura menor a principios del siglo XX; 2. La experiencia de la pérdida de edificios y barrios causada por la II Guerra Mundial y los subsecuentes programas de reconstrucción; y 3. El crecimiento inflacionario en la valoración de objetos que incorporan nuevos tipos de edificios y estructuras edilicias y umbrales de tiempo cada vez más cercanos.

**1. El entorno de los monumentos, la arquitectura menor y de contexto y las zonas típicas:** Las transformaciones del siglo XIX en la ciudad histórica europea debidas a la irrupción de la ciudad industrial, la expansión urbana y la implantación de nuevas arquitecturas, no significó la defensa de la ciudad histórica como tal, sino únicamente de monumentos singulares y en algunos casos de su entorno inmediato. Tal vez se pueden mencionar dos excepciones:

- La restauración de la ciudad medieval de Carcassone realizada por Le Duc entre 1852 y 1879, que debe constituir la primera intervención en escala urbana. Sin embargo, no se trata de un proyecto que defienda la ciudad histórica de los embates de las transformaciones producidas por la industrialización, sino de la recuperación de las murallas de una ciudad pintoresca.
- La obra de Camilo Sitte (1992) que a través de su libro de 1899, *El Urbanismo según sus principios artísticos*, critica la monotonía y abuso en el uso de la línea recta y de los trazos geométricos en las ampliaciones urbanas, los manuales higiénico sanitarios de los ingenieros y en contraparte, destaca las características y belleza de las ciudades históricas, y la irregular alineación de los edificios de las ciudades medievales. Sin embargo, sus reflexiones no enfrentan los problemas de la ciudad industrial como el hacinamiento y el tráfico, y no plantean una defensa explícita de los cascos históricos.

A principios del siglo XX Gustavo Giovannoni, quien representa la continuación de la corriente de pensamiento de Boito, demanda la incorporación del entorno urbano de los monumentos como objeto de tutela y reivindica el valor de la arquitectura "menor" en función de su dimensión y no de su importancia monumental, en un momento donde prevalece la práctica que "libera" el monumento, a través de la destrucción de los edificios aledaños (*sventramenti*), para que pueda ser admirado en perspectiva. Sin embargo, su discurso no le impide realizar proyectos (para el Duce) que crean escenarios grandilocuentes para "monumentalizar" la Roma imperial a partir de la destrucción del patrimonio histórico. Giovannoni propone descongestionar el casco histórico para que éste desempeñe funciones adecuadas a su morfología, así como reducirlo a un modesto barrio de usos mixtos con negocios y habitaciones de ricos (*sic*). Asimismo, propone el saneamiento y restauración de áreas urbanas, mediante la liberación (destrucción) selectiva de elementos degradados y postizos (añadidos), y de áreas densamente construidas, para generar pulmones urbanos (plazoletas y jardines). Este discurso es retomado por la *Carta de Atenas* de 1931, emitida en la Conferencia de Expertos para la Protección y Conservación



de Monumentos de Arte y de Historia, que recomienda respetar la fisonomía de la ciudad... en la proximidad de los monumentos y de las "perspectivas especialmente pintorescas".

Contrario a lo que piensan varios autores, como Hardoy (1983 y 1992), que aseguran que mientras en Europa la protección de los centros históricos data de la década de 1930 (*Carta de Atenas*, 1931), y que en América Latina esto se remonta a la década de 1960 (*Carta de Venecia*, 1964), hay varios hechos que evidencian que algunas iniciativas que protegen partes de ciudades y poblaciones son anteriores a las cartas mencionadas.

- En México un par de leyes de 1930 y 1934 protegen edificaciones, conjuntos de edificios y poblaciones o partes de ella. Bajo la figura de *Zona Típica*: se protege la Plaza de la Constitución en 1931, tres barrios de la ciudad de México en 1934, la ciudad de Puebla en 1938 y las ciudades de Taxco y Guanajuato en 1953.
- La ciudad histórica de Ouro Preto, Brasil, es declarada Monumento Nacional en 1933.
- En 1944 el recinto intramuros de La Habana Vieja es declarado monumento bajo el título de *Zona de excepcional valor histórico y artístico*.
- En 1959 se protegen diversas áreas de la ciudad alta de Salvador de Bahía (Sé, Saldaña, Terreiro, Maciel, Pelourinho y Carmo).

**2. La posguerra y la reflexión moderna sobre la recuperación del patrimonio urbano:** Tung (2002) señala que la humanidad ha construido mecanismos para preservar la belleza y la grandeza edificada, en proporción directa a la pérdida del patrimonio. En efecto, las consecuencias de la II Guerra Mundial y los programas de reconstrucción posbélica fortalecen la conciencia sobre la salvaguarda del patrimonio arquitectónico y urbano, y replantean las estrategias para su conservación. Para González Varas (2000), el debate europeo sobre la conservación de las ciudades históricas que se debía haber realizado en la década de 1940, se pospuso hasta la década de 1970 debido a la segunda guerra mundial, cuando para muchas ciudades ya era imposible recuperar el casco histórico. Es decir, las *Cartas de Atenas* y *Venecia* constituyen el hilo conductor de un mismo debate.

Aquí vale recordar que en el período de entreguerras y en la II posguerra, el grupo del CIAM, Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, se constituyó en un paradigma que orientó la reconstrucción de las ciudades bajo los principios funcionalistas que separan las funciones: habitación, esparcimiento, trabajo y circulación. El CIAM había declarado la guerra a la ciudad histórica desde 1933, en la también llamada *Carta de Atenas* (Le Corbusier, 1993), que decía: no todo lo que es pasado tiene derecho a la perennidad; cada generación tiene su propia manera de pensar y una estética propia acorde al desarrollo de la tecnología; en ningún caso el "mezquino culto" al pasado, la historia y lo pintoresco debe prevalecer sobre la salubridad de la vivienda; independientemente de los valores históricos se deben demoler los tugurios insalubres (no hay tugurios salubres) y crear en su lugar espacios verdes. La *Carta* hacía un par de concesiones: 1. El patrimonio merece ser salvaguardado como testimonio precioso del pasado; y 2. Cuando sea difícil la apertura de las modernas vialidades que demanda la concentración de oficinas en el centro de la ciudad, éstas se pueden crear en otra parte de la ciudad. Así, el Plan Voisin de 1925 para el centro de París de Le Corbusier y el Plan de reestructuración urbana de 1928 – 1930 para el centro de Berlín de Hilbersmeier superarán su papel provocador inicial y actuarán como

referentes paradigmáticos en la etapa de la reconstrucción posbélica. Además, con las herramientas de la disciplina de la restauración era imposible afrontar la dimensión de la devastación causada por la II Guerra Mundial.

Varios autores señalan que las aportaciones sobre la salvaguarda del patrimonio urbano arquitectónico realizadas en la posguerra están recogidas en la *Carta de Venecia*, documento producido por el II Congreso Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos en 1964. Sin embargo, el valor de esta *Carta* radica más en el llamado que hace para salvaguardar los monumentos y en el número de países que la suscriben, en un momento en que el movimiento moderno domina la práctica arquitectónica y urbanística mundial. Además, esta *Carta* concibe el patrimonio urbano como un monumento arquitectónico pero más grande, pues señala que todo lo válido para el monumento aislado lo es igualmente para los sitios urbanos, cuando se trata de ámbitos completamente diferentes.

En 1960, cuando ya se comenzaban a cuestionar los principios del urbanismo funcionalista, se realiza un congreso en Gubbio expresamente sobre los centros históricos italianos, que además del patrimonio reivindica el mantenimiento de las estructuras socioeconómicas, la población tradicional y las funciones residenciales, comerciales, artesanales y culturales, siempre que no modifiquen el aspecto de estos ámbitos urbanos. Para la década de 1970 varias ciudades europeas se plantean el desafío de revitalizar los centros de las ciudades, a los que el urbanismo funcionalista condenó a un uso masivo diurno y al desierto nocturno: se peatonizan calles, se construyen túneles para solucionar los problemas de tráfico y se recupera la imagen de algunos hitos y áreas urbanas, a través de la reconstrucción mimética de grupos de fachadas, como eran antes de los bombardeos. En esta década destacan las experiencias de rehabilitación urbana de los centros históricos de Brescia y Bolonia, en donde los gobiernos de izquierda demuestran que la recuperación del patrimonio no está reñida con el mantenimiento de la población desfavorecida. Particularmente el caso de Bolonia, experiencia difundida ampliamente en varios idiomas, se constituyó en un hito en la salvaguarda de las áreas urbanas antiguas. Vale mencionar que los elementos innovativos de esa experiencia, en mayor o menor medida, se aplican en varios países de Europa occidental y que dependiendo del gobierno en turno se acentúan los subsidios y las ayudas a la piedra (gobiernos de centro derecha) o a la gente (gobiernos socialdemócratas). Para la década de 1990 en varios países de Europa se institucionalizó una práctica de regeneración de los barrios históricos que despliegan una compleja ingeniería de gestión y financiamiento, frente a la cual la experiencia boloñesa aparece rebasada. Sin embargo, como estas experiencias son casi desconocidas en América Latina, treinta años después se sigue hablando de la experiencia boloñesa, como si fuera la única en Europa y en el mundo.

**3. El crecimiento inflacionario del patrimonio:** Para Choay (1997) asistimos a un momento de crecimiento excesivo del patrimonio. La fascinación y el relativamente reciente y generalizado interés en la conservación de los edificios y barrios antiguos, "festejado por nostálgicos y promovido por la industria cultural", pretende sustituir el viejo ciclo de destrucción y reconstrucción, por el de la conservación museística. Choay argumenta que en Europa hasta la década de 1960 se respetó como modernidad la frontera de la segunda

mitad del siglo XIX y por tanto, como patrimonio histórico se reconocían los vestigios que provenían de períodos anteriores. Sin embargo, esto recientemente ha cambiado, tal es el caso de las protestas contra la pérdida de arquitecturas de la segunda mitad del XIX y construcciones del siglo XX, que en su momento no se consideraron monumento: la destrucción en 1970 de *Les Halles*, el mercado parisino construido en tiempos de Napoleón III y de Haussmann; el Hotel de Tokio de Frank Lloyd Wright destruido en 1968; o la a Secretaría de Salud de Filadelfia construida por Louis Kahn y destruida en 1973.

El número y tipo de objetos urbano arquitectónico con valor patrimonial crece continuamente, abarca nuevos umbrales "históricos" e incorpora nuevas áreas geográficas. Choay cita como ejemplo la legislación francesa: mientras la primera Comisión de Monumentos de 1837 incluyó tres tipos de monumentos (restos de edificios de la antigüedad, construcciones sacras medievales y algunos castillos), después de la II Guerra Mundial la clasificación se incrementó diez veces. En este mismo sentido Delafons (1996) señala que el primer decreto de protección de monumentos del Reino Unido de 1882 incluía 29 monumentos en Inglaterra y Gales, mientras que en 1996 incluye 15 mil monumentos catalogados, 500 mil edificios enlistados y 9 mil áreas de conservación. Asimismo, actualmente varios edificios del siglo XX se encuentran protegidos por leyes de conservación: Choay señala que la *Villa Savoye* de Le Corbusier ha sido restaurada muchas veces y que cada restauración ha sido más cara que muchas restauraciones de edificios de la edad media; mientras que Hall (1996) se queja de que algunas de las casas de la *Siemensstadt*, barrio de Berlín construido según el paradigma de la Bauhaus entre 1929 y 1931, han sido restauradas por el gobierno federal como "si se tratara de un monumento".

### **Delimitación de zonas urbanas con valor patrimonial en América Latina**

Ya se señaló que algunas iniciativas sobre la salvaguarda del patrimonio urbano en América Latina son anteriores o contemporáneas a las europeas, consignadas en las *Cartas de Atenas y Venecia*. Sin embargo, la generalización de la salvaguarda de los centros históricos proviene de las décadas de 1970 y 1980, cuando según diversos criterios técnicos y bajo diferentes denominaciones, se delimitan los territorios objeto de protección patrimonial y se comienzan a ensayar estrategias urbanas, técnicas y económicas para su salvaguarda. En esta misma década, la cultura de la conservación extendida a la ciudad histórica será definida en escala internacional, como se comentará en el siguiente apartado.

La delimitación del casco histórico de Buenos Aires realizada en 1979 y 1982 bajo el nombre de *Distrito U 24* y después como *Área de Protección Histórica Número 1*, omitió la mitad norte de la traza fundacional, conocida como *City* (distrito de negocios), porque según las autoridades, allí no queda patrimonio histórico debido a los constantes procesos de modernización que han implicado la sustitución edilicia desde fines del siglo XIX. En cambio, en Sao Paulo, como centro histórico, se delimitó la traza fundacional más un territorio circundante, en donde desde fines del siglo XIX se han efectuado constantes procesos de sustitución y modernización edilicia. Aquí los edificios finiseculares eclécticos y los modernos edificios funcionalistas enriquecen el legado urbano arquitectónico de la ciudad.

- La declaración de 1944 del recinto intramuros de La Habana Vieja se ratifica como centro histórico en 1976 y en 1982 es reconocido como Patrimonio de la Humanidad.
- En Quito se han realizado varias delimitaciones del centro histórico (1967, 1975, 1992 y 2003) y en 1978 se reconoce como Patrimonio de la Humanidad.
- La zona de monumentos del centro histórico de la ciudad de México fue delimitada en 1980 con dos perímetros. El perímetro A que concentra casi todos los monumentos reconocidos ingresó a la Lista del Patrimonio Mundial en 1987.
- En Salvador de Bahía las áreas protegidas de 1959 se retoman en la delimitación del centro histórico en 1984. Fue inscrito en la lista del Patrimonio Mundial en 1985.

### **De monumento nacional a patrimonio de la humanidad**

La defensa del patrimonio cultural se define en escala internacional a partir de 1972, cuando se constituye la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural. Este instrumento nace legitimado por el gran número de países miembros de la ONU que libremente la suscriben. La Convención establece categorías de bienes culturales y naturales. Los primeros son Monumentos (obras arquitectónicas con valor universal); Conjuntos (grupos de construcciones aisladas o reunidas, cuya unidad e integración con el paisaje le dé un valor universal excepcional); y Lugares (obras de la humanidad y la naturaleza, y zonas con valor universal excepcional). Es evidente que esta convención privilegia los objetos con "valor excepcional". Sin embargo, para González Varas (2000) estas categorías hacen que la consideración de un núcleo urbano como patrimonio, no dependa de un umbral de antigüedad, sino de la singularidad de su "valor excepcional", por lo que una ciudad tan joven como Brasilia es reconocida igual que una ciudad milenaria como Aleppo.

La Convención supone un avance en términos de la salvaguarda del patrimonio, pues por un lado, quienes firman la Convención se comprometen a impulsar medidas de protección y conservación del patrimonio; y por otro lado, se crean tres instrumentos específicos, aunque de alcance limitado: 1. Una organización internacional llamada el Comité del Patrimonio Mundial, integrado por los Estados suscriptores y la burocracia de la ONU; 2. Una figura que supone el máximo reconocimiento del patrimonio de un pueblo, la Lista del Patrimonio Mundial; y 3. Un Fondo (escaso) para la Protección del Patrimonio Mundial, integrado con aportaciones obligatorias de quienes firman la Convención y donaciones de terceros. Para quienes sugerimos que las aportaciones de la UNESCO son muy limitadas para salvaguardar algunos bienes culturales, Díaz Berrio (2001: 106) aclara que lo mundial es el patrimonio y no el Fondo, que se usa en primer lugar para financiar a los consultores (que evalúan las solicitudes de ingreso a la Lista); y en segundo lugar para tareas de formación y asistencia, y para emergencias. Por cierto, los datos que Díaz Berrio cita por concepto de erogaciones del Fondo de Emergencias realizadas entre 1986 y 1996 hablan por sí solos: en Ecuador, el país que más recursos recibió de ese fondo, se otorgaron 140 mil dólares.

El instrumento que seduce a los gobiernos locales y nacionales, elites culturales, filántropos y promotores turísticos, y que despierta sentimientos de orgullo y nacionalismo, es la figura del Patrimonio de la Humanidad. Tal reconocimiento intrínsecamente representa otro reconocimiento a los esfuerzos que los gobiernos hacen para proteger el patrimonio, pues

uno de los requisitos de inscripción en la Lista son las medidas cautelares que se impulsan para ello (legislaciones, programas o proyectos). Asimismo, la figura del Patrimonio de la Humanidad se constituye en un fuerte argumento en la disputa del territorio y de los objetos urbano arquitectónicos, que igual es usado por gobiernos e inversionistas interesados en revalorizar determinadas zonas urbanas, como por grupos de inquilinos y de la sociedad civil que se oponen a la realización de algunos proyectos públicos o privados.

Contrario a lo que afirman algunos autores como Azevedo (2001), en términos de que el reconocimiento del Patrimonio de la Humanidad representa la "última trinchera" en la defensa del patrimonio, yo considero que es la primera. Actualmente varios gobiernos locales se esmeran en obtener ese reconocimiento (al que se considera como una especie de premio "Nobel", "Oscar" o "Pritzker" del Patrimonio) que supone un prestigio, un valor adicional o ventaja de una ciudad o país frente a otras, así como beneficios reales o virtuales: Díaz Berrio dice que varios ciudadanos y autoridades vinculaban el reconocimiento mundial con el flujo de recursos financieros. Así, una vez que se consigue tal reconocimiento aparece de inmediato en discursos de políticos, publicaciones, folletos turísticos, señalamientos públicos, etcétera. Vale señalar que en estricto sentido no se trata de una competencia por el reconocimiento de los méritos excepcionales o atributos propios del objeto. Tal vez pocos saben que la Lista del Patrimonio Mundial refleja la actividad de las Naciones integrantes de la Convención y que ésta se conforma a solicitud expresa de cada país. Hasta octubre de 2002 (O'Neill, 2002) había 730 bienes inscritos en la Lista del Patrimonio Mundial, de los cuales 101 se encontraban en América Latina y El Caribe. En este proceso México, Brasil y Perú han sido particularmente activos con 21, 16 y 10 bienes inscritos en la Lista respectivamente: entre los tres países suman casi la mitad de los bienes reconocidos como Patrimonio de la Humanidad de América Latina. Además, del total de bienes latinoamericanos inscritos, una tercera parte lo representan centros históricos y ciudades, México tiene inscritos 9 y Brasil 7.

#### **1.2.4. EL CENTRO HISTÓRICO COMO ESPACIO INERTE**

A pesar de la evolución de los ideas sobre la salvaguarda del patrimonio, continúa prevaleciendo un concepto que identifica al patrimonio urbano arquitectónico como un objeto físico desvinculado de la dinámica social, económica, cultural, política y ambiental. Aquí los centros históricos son la suma de monumentos. La contradicción es enorme, pues no hay nada más integral que este territorio, donde estrechamente interactúan las dinámicas señaladas. Hay muchos ejemplos: Medel (1980) dice que un centro histórico es una zona de una ciudad que comprende los espacios urbanos y los inmuebles históricos relevantes, que se distinguen por la homogeneidad de su volumetría y materiales de construcción; la Academia (mexicana) de Centros Históricos concibe estos territorios como el "refugio del patriotismo más íntimo"; como lugares con tradiciones, leyendas, regocijo, fiesta, frustración, magia, angustia y tristeza; y sitios de añoranza; o como la manifestación más expresiva de nuestra idiosincrasia espacial (sic).

Esta concepción del patrimonio urbano arquitectónico encuentra su mejor expresión en una serie de *Declaraciones y Cartas* que portan el nombre de la ciudad en donde ésta se redactó, normalmente producto de un seminario o simposio de expertos, y a las que

muchos defensores del patrimonio cultural se refieren casi en términos religiosos. Se trata de documentos emitidos por la misma UNESCO, sus organismos dependientes como el Consejo Internacional de Sitios y Monumentos (ICOMOS por sus siglas en inglés) y otros defensores del patrimonio. El origen de este género epistolar se remonta a las conferencias de expertos en la protección de monumentos realizadas en Atenas 1931 y Venecia 1964, y a partir entonces se ha multiplicado de manera inflacionaria en escala mundial: actualmente hay muchas *Cartas* y muy repetitivas<sup>5</sup>. Estos manifiestos pretenden trascender en el tiempo; universalizan valores que las elites adjudican a los objetos (excepcional, relevante, auténtico, etcétera); se concentran en los aspectos físicos de los objetos y omiten sus vínculos con la sociedad y la economía; y a su manera, reflejan la contradictoria evolución de los conceptos sobre el patrimonio cultural y las estrategias para su salvaguarda.

En efecto, una revisión de este tipo de documentos permiten identificar las diferentes maneras en que el patrimonio urbano se ha concebido: en la Convención de La Haya (1954) es un centro monumental o la concentración de varios bienes culturales; en la Carta de Venecia (1964) es un sitio urbano o monumental que se concibe como un monumento arquitectónico "grandote", pues las medidas de salvaguarda para el monumento individual (arquitectónico) se aplican en escala urbana; en la Convención del Patrimonio Mundial (1972) es un conjunto de monumentos o un grupo de construcciones; en la Carta de Granada (1985) es un conjunto arquitectónico o sitio; en las Recomendaciones de Nairobi (1976) es un conjunto histórico o tradicional que abarca su entorno urbano o rural. Esta última Carta dice que las destrucciones del patrimonio generan "perturbaciones sociales" (quien sabe en qué estudios o estadísticas se basen para decir tremendas barbaridades).

Las *Declaraciones* del ICOMOS y de la UNESCO de manera "neutra" demandan el resguardo de la memoria de la humanidad, pero nunca consideran que los objetos patrimoniales son disputados por los diversos sujetos patrimoniales (propietarios, comerciantes, inversionistas, habitantes, defensores del patrimonio, filántropos, etcétera) y tampoco tienen en cuenta que las acciones de "rescate" implican beneficios y pérdidas para los diversos actores sociales. Así por ejemplo: 1. El proyecto *Mundo Maya* en México aparece como de salvaguarda del patrimonio arqueológico, aunque en el fondo beneficie directamente a inversionistas vinculados a las actividades turísticas en escala internacional. Una nota publicada en el diario *La Jornada* (Esther Ibarra, 12/01/1999) da cuenta de los casi nulos beneficios y de los efectos negativos de este proyecto en las comunidades indígenas que habitan esos territorios desde hace siglos. 2. El proyecto de "rescate" del centro histórico de la Ciudad de México que actualmente realiza el gobierno local, remoja el espacio público de un pequeño territorio y directamente beneficia a un solo inversionista y en segundo lugar a los propietarios, omite los barrios deteriorados de ese territorio y ha implicado el desplazamiento de actividades populares consideradas "no adecuadas" con el patrimonio, como la celebración de los reyes magos en el parque público La Alameda.

Por último, vale detenerse en la *Carta Internacional de Toledo Washington* que el ICOMOS produjo en 1986 y 1987, porque específicamente aborda la conservación de las ciudades históricas. Este documento reconoce que todas las ciudades son históricas, pero se centra

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, el ICOMOS mexicano realiza un encuentro alrededor de cada dos años y cada uno de ellos se clausura con una solemne y trascendental Declaración para la conservación del patrimonio.

únicamente en las ciudades y barrios antiguos, pues nada de lo urbano realizado en el siglo XX tiene valor (asentamientos planificados, unidades habitacionales construidas por organismos públicos o los asentamientos populares). La ciudad histórica es considerada un documento histórico que expresa "los valores propios de las civilizaciones urbanas tradicionales" (además de omitir a los pueblos rurales, quién sabe a qué valores se alude en los centros históricos despoblados y deteriorados), que se encuentra amenazada por la degradación y la destrucción, generadas por la urbanización nacida en la era industrial. La *Carta* demanda la adaptación armónica de las funciones de la vida contemporánea a las especificidades de la ciudad histórica; y propone inscribir las acciones de preservación en el marco de políticas de desarrollo económico, social y de ordenamiento del territorio. Sin embargo, la mayor parte del documento defiende la imagen y la morfología urbana frente a los atentados contra su "autenticidad"; demanda el respeto de la forma, la traza, la lotificación, las áreas libres, el entorno natural o construido, y el aspecto (interior y exterior) de los edificios. Así, aunque esta *Carta* pretende dar a la ciudad histórica una dimensión urbana, se queda igual que otras *Declaraciones*, en los aspectos de la forma y de la imagen urbana, como si se tratara de un gran museo a cielo abierto.

### 1.2.5. EL PATRIMONIO URBANO ARQUITECTÓNICO COMO CAPITAL DE DESARROLLO

Desde la década de 1960 ha ido ganando presencia un enfoque, fundamentalmente económico, que considera que el patrimonio cultural por si mismo puede generar recursos para su mantenimiento y recuperación. Se trata de una visión que concibe al patrimonio como un capital o un activo, que debidamente preservado y aprovechado (generalmente para actividades turísticas) puede generar beneficios económicos que no sólo le permitan solventar los costos de su rehabilitación y preservación, sino generar utilidades, empleos e ingresos. En este sentido, se demanda que el patrimonio urbano arquitectónico albergue tanto funciones compatibles con sus características morfológicas, como actividades rentables capaces de generar recursos económicos suficientes para su mantenimiento físico, en proporción a su dimensión y valor arquitectónico.

Desde una visión social y de equidad, una extensión de este enfoque reivindica que el patrimonio cultural es un "capital que juega a favor del desarrollo" y por lo tanto debería contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes (Vélez Pliego, 2001), o bien, es un "capital social" que debería desempeñar un papel fundamental en la promoción del desarrollo sostenible, que contribuya a evitar "la perpetuación de las enormes diferencias económicas y sociales de los países" latinoamericanos (BID, 2001: 8).

Según Throsby (1999, citado por Rojas, 2001) el patrimonio tangible es un capital físico y cultural capaz de producir beneficios económicos y sociales, ambos son complementarios y contienen más valores. 1. Los **valores socioculturales** incluyen valores estéticos, espirituales (vinculado al culto o al recuerdo de los antepasados), sociales (lugar de reunión), históricos (asociado a que algo aconteció en ellos) y simbólicos (evocación de valores comunitarios). 2. Los **valores económicos** incluyen:



- Valor de uso directo de consumo (uso residencial, comercial, etcétera) y de no consumo (valor educativo, recreativo, etcétera).
- Valor de uso indirecto (beneficiarse de la cercanía de un monumento).
- Valor de no uso: existencia, herencia (legar el patrimonio a futuras generaciones) y filantrópico (captura los beneficios por invertir o donar "sin" obtener beneficio).

Los valores de uso de consumo del patrimonio se construyen en el mercado inmobiliario y se expresan por medio de precios altos o bajos. En tanto que la mayor parte de los valores del patrimonio no se construyen en el mercado, sino en otra esfera de las relaciones sociales, son difíciles de conceptualizar y complicados de medir. Sin embargo, vale añadir que los valores sociales y culturales a menudo se usan para justificar la construcción de los valores del mercado.

### **Turismo y centro histórico**

El turismo cultural se ha entendido como una oportunidad y un riesgo para el patrimonio: en el primer caso es un capital que debidamente explotado permitirá al patrimonio ganarse su sustento propio, y en el segundo, se trata del deterioro y destrucción que la actividad puede implicar en el patrimonio. Algunos ejemplos expresan claramente ambas posturas:

1. Valeria Prieto (1998) no denuncia a los turistas (a quienes tal vez considere personas con "cultura y educación"), sino a la población residente de los centros históricos (de provincia) que por "modernizarse" y aprovechar la derrama económica de los turistas, modifican y destruyen la arquitectura del lugar. Se trata de gente "ignorante" (de lo que la visita quiere ver) y "temerosa" (de mostrar lo viejo), que no aprende que el visitante valora lo auténticamente local. Para ella, el desenfreno por la obtención de la máxima rentabilidad implica la sustitución de la traza original y la modificación de la arquitectura tradicional, para introducir hoteles, restaurantes, cadenas de comida rápida, servicios bancarios y viviendas ajenas al contexto y carentes de identidad, además de que en muchos casos se trata de negocios con duración efímera. Por ello, propone que los ingresos que el turismo genera se destinen: a la reconstrucción de la arquitectura popular y tradicional; para adecuar las construcciones antiguas a bibliotecas, centros de información turística y otros servicios para el visitante; y a campañas que eduquen al ignorante pueblo sobre los valores del patrimonio y eviten su transformación. En otras palabras, se demanda arreglar la casa para las visitas y mantener o reconstruir un paisaje urbano intacto, idílico y pintoresco.

2. En 1976 el ICOMOS realiza un encuentro en Bruselas para abordar el tema del turismo cultural. La *Carta* respectiva reconoce al turismo como un hecho social, económico y cultural irreversible, y como una actividad mundial en constante crecimiento. La especificidad del turismo cultural radica en que el objeto del "descubrimiento" son los sitios y monumentos. Asimismo, se identifican los efectos positivos y negativos del turismo en los monumentos y los sitios: 1. Esta actividad genera recursos que ayudan al mantenimiento, permanencia y protección del patrimonio, y por tanto genera beneficios socioculturales y económicos. 2. El uso masivo e incontrolable de los sitios y los monumentos puede generar efectos destructores. Por ello se demanda tanto la definición y aplicación de normas aceptables que hagan soportable (ahora se dice sustentable) esta actividad de acuerdo a la capacidad de



ocupación y utilización del patrimonio, así como el respeto del patrimonio por sobre todas las cosas, sean éstas de índole "social, política o económica". Ésta última es una definición que en el colmo de la abstracción concibe la salvaguarda del patrimonio por sí misma. Finalmente, los participantes de este encuentro "profundamente convencidos" y "unánimemente deseosos" llaman a los Estados a impulsar medidas para asegurar la salvaguarda del patrimonio cultural; facilitar la información y la formación de personas que se desplazan con fines turísticos; que desde la escuela, la infancia y la juventud las personas sean educadas en la comprensión y el respeto al patrimonio; etcétera.

3. Paulo Ormindo de Azevedo (2001) señala que desde la década de 1960 los organismos internacionales como la UNESCO, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promovían el fomento al turismo como la salvación del patrimonio cultural y una vía para alcanzar el desarrollo económico y social.

- El Coloquio de Quito de 1967, auspiciado por la OEA, demanda la adecuación del entorno de los monumentos y la introducción de servicios para recibir el turismo. Bajo este enfoque se proyectó la recuperación del centro histórico de Quito en 1969, que pretendía remozar circuitos turísticos que unen los principales edificios monumentales.
- En 1967 y 1968 un experto que encabezaba una "misión" de la UNESCO proponía la recuperación y aprovechamiento del patrimonio urbano arquitectónico de varias ciudades de Brasil, a través del remozamiento y generación de circuitos turísticos.
- En Santo Domingo se desarrolló el *Plan Esso*, financiado por las compañías petroleras, que pretende transformar la ciudad colonial en un sector turístico. Bajo este plan se demolieron edificios para "liberar" las viejas murallas de la ciudad.
- El Plan Turístico y Cultural para Perú, denominado Plan COPESCO, promovido por la UNESCO y el PNUD y financiado por el BID, pretendía actuar en escala regional desde Cuzco hasta el lago Titicaca e incluía la construcción de carreteras, hoteles y un aeropuerto.

Para Azevedo ninguno de estos planes cumplió las expectativas generadas, no hubo las ganancias esperadas ni éstas se reinvertieron en la salvaguarda de otro patrimonio, los propietarios no remozaron sus inmuebles, y uno agregaría que la riqueza generada por la explotación del patrimonio no se derrama en las comunidades aledañas.

4. El BID es un actor que se ha sumado a la salvaguarda del patrimonio cultural y ha contribuido a consolidar esta visión del patrimonio como recurso económico. Desde la década de 1970 ha financiado, a través de préstamos, la recuperación del patrimonio para destinarlo a actividades turísticas en varias ciudades y regiones de América. En un momento en que la recuperación del patrimonio era asumido por los gobiernos y algunas elites culturales, el banco otorgó un primer préstamo al gobierno de Perú en 1974 para el desarrollo del Plan COPESCO en Cuzco; y un segundo préstamo a Panamá en 1977 por un monto de 24 millones de dólares, de los cuales 14 millones se destinaron para la salvaguarda del centro histórico de la capital nacional. Posteriormente, en este mismo esquema se otorgó un préstamo a Brasil por 400 millones de dólares en 1994 para el desarrollo turístico del Nordeste, una parte se destinó para rehabilitar centros históricos; y

otro préstamo al gobierno de Argentina en 1996, del cual 18 millones de dólares se destinaron para obras de infraestructura y rehabilitación de espacios públicos en barrios con valor patrimonial: La Boca, Isla Maciel y Barracas.

### **El patrimonio como capital activo para el desarrollo económico**

En la década de 1990 y en el marco de las políticas de globalización, el BID promueve la salvaguarda del patrimonio a partir de nuevos enfoques. En apariencia, es curioso que un banco cuya misión es el otorgamiento (y recuperación) de créditos para promover el "desarrollo" en los países de la región, tenga interés en el patrimonio, pues tradicionalmente el llamado desarrollo se ha asociado con el crecimiento de la economía, el fomento a las actividades productivas y la generación de riqueza; mientras que la salvaguarda del patrimonio se asociaba a la inversión pública a fondo perdido y a la actividad de filántropos. Sin embargo, la presencia del banco en la recuperación del patrimonio se explica, además de la insuficiencia de recursos financieros de los países latinoamericanos, por el reconocimiento del patrimonio urbano arquitectónico como capital económico y social. Vale aclarar que el BID, como el Banco Mundial, representa los intereses de las economías del primer mundo y que estas instituciones crediticias entienden el "desarrollo" como resultado del mercado libre en escala mundial. En este sentido promueven en los países "en desarrollo" la adopción de reformas y políticas que faciliten el movimiento del capital y de mercancías, y la atracción de inversión extranjera, tales como las reformas estructurales de corte económico y político, la privatización y descentralización de funciones que realizaba el Estado, etcétera. En el ámbito de la recuperación del patrimonio cultural esto se traduce en el impulso la participación del sector privado en el financiamiento, rescate y usufructo del patrimonio; la generación de condiciones idóneas para la operación del mercado inmobiliario; y el retorno de la buena clientela. Por ejemplo, Rojas (2001<sup>a</sup>) dice que el patrimonio restaurado, como activo inmobiliario para las actividades económicas y residenciales, puede generar rentas inmobiliarias que reflejan las ventajas de localización central. Pero evidentemente el discurso del BID no está planteado en estos términos, sino en una forma "neutra" que reivindica la preservación del patrimonio cultural: 1. En los términos que la UNESCO lo hace, como testimonio tangible e intangible de la sociedad y con valor para la humanidad; 2. Como capital social que puede contribuir al desarrollo socioeconómico; y 3. Cuya preservación corresponde a todos. Así, el BID justifica la participación del sector privado y las formas de asociación público privadas en varios hechos:

- El modelo que asignaba a los gobiernos y a algunos grupos filantrópicos toda la responsabilidad en la salvaguarda del patrimonio, está agotado y demostró ser insuficiente porque: 1. Nunca se pudo asumir toda la responsabilidad, 2. Los cambios de gobierno afectaron la continuidad de estos esfuerzos, y 3. Los recursos han sido insuficientes para esta tarea y su asignación competía con otras necesidades sociales más apremiantes.
- El sector privado, en particular el mercado inmobiliario, ha tenido limitaciones para valorar el patrimonio, no invierte en territorios deteriorados, con infraestructura obsoleta, abandonados por la buena clientela y la demanda, y con precios deprimidos. Además, la inversión individual es incapaz de enfrentar el deterioro.

- En el pasado no había convergencia entre los que pagaban la preservación (contribuyentes) con los quienes la promovían (elites y gobierno) y quienes las usufructuaban (residentes y usuarios).
- Las leyes que pretendían proteger el patrimonio actuaban en su contra, porque por un lado prohibían al propietario la plena libertad de uso del inmueble, pero por otro, le demandaban cargar con los costos de su conservación y mantenimiento.

Para el BID, el proceso de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico será "sostenible"<sup>6</sup>, replicable y de largo plazo si se generan las siguientes condiciones: 1. Se involucra a todos los actores interesados, se suma a los propietarios e inversionistas inmobiliarios y se genera un amplio apoyo social. 2. El Estado "moderniza" el marco jurídico e institucional para permitir y motivar la participación e inversión del sector privado y asume los costos de rescate de los "componentes" patrimoniales que no atraen al sector privado (mejora de la infraestructura y el espacio público); 3. La filantropía recupera el patrimonio monumental que no interesa al mercado inmobiliario; 4. Los inversionistas inmobiliarios aportan capital y conocimiento del mercado; y 5. El proceso se inscribe en políticas de desarrollo urbano que reviertan el proceso de deterioro y abandono, y revitalicen la economía y la demanda de espacios en el lugar. En este nuevo esquema hay una "eficiente asignación de los costos, beneficios y riesgos", porque coinciden los beneficiarios, los promotores y financiadores de la preservación<sup>7</sup>: los bienes patrimoniales se destinan a usos y actividades con rentabilidad económica "probada" para asegurar que los inmuebles se preserven en el largo plazo. Por ello, concluye el BID, los "actores principales" del proceso son "los demandantes y proveedores del espacio construido", es decir, el mercado. El BID (2001) y Rojas (2002) ponen varios ejemplos: el proyecto "Mundo Maya" en México, donde el patrimonio cultural sustenta el turismo y éste a su vez difunde al primero (en la página 17 ya se consignó una versión diferente de este proyecto); Cartagena de Indias en donde la elite económica recupera viviendas coloniales para usarlas como residencia de fin de semana; Antigua Guatemala, donde las casonas han sido rehabilitadas por familias de altos ingresos (no lo dice el BID pero se trata de extranjeros que habitan temporalmente las viviendas, igual que en San Miguel Allende, México); y La Habana Vieja, donde la Oficina del Historiador arrienda los inmuebles rehabilitados para servicios turísticos, del que se obtienen rentas para reinvertir en el proceso.

Actualmente el patrimonio urbano es para el BID un área con mucho potencial para otorgar créditos en tres vertientes: 1. Programas de conservación de centros históricos con participación del sector privado; 2. Proyectos de conservación del patrimonio (edificios) que promuevan procesos de rehabilitación urbana y 3. Promoción de iniciativa privada. El banco abiertamente reconoce que utiliza su influencia para promover las reformas que garanticen la participación privada y la transferencia de la capacidad operativa pública al sector privado, y para inducir la creación de instituciones y formas de actuación público privadas.

<sup>6</sup> Sostenible es el proceso que garantiza que el patrimonio retenga "permanentemente" sus características estructurales, estilísticas y funcionales y no requiere inversiones adicionales para su rehabilitación.

<sup>7</sup> En otro documento Rojas (2002) pone esta ecuación en los siguientes términos: el mercado es eficiente cuando coinciden los que pagan, con los que se benefician y promueven la recuperación del patrimonio. Es decir, cada promotor recibe beneficios: utilidades para los inmobiliarios, mejores relaciones para los filántropos y votos para los políticos.

Así, ya no sólo se financian 1. Obras físicas (remozamiento de edificios y espacio público, e infraestructura), sino el fomento de las actividades económicas; y 2. Proyectos destinados al turismo, sino a la generación de actividades económicas y residenciales rentables que garanticen la sostenibilidad del proceso de recuperación del patrimonio. Es decir, se trata de atraer a empresas y población con mayores ingresos interesados en las ventajas que ofrecen los centros históricos (centralidad, patrimonio, servicios, accesibilidad, etcétera), y a su vez despertar el interés en las inversiones inmobiliarias. En esta modalidad se otorgaron créditos a los gobiernos de Quito en 1994 y Uruguay en 1998, para la recuperación del centro histórico y el reciclaje de la antigua estación de ferrocarriles y desarrollo de una operación inmobiliaria de gran envergadura. Esta última no se realizó.

Por último, a semejanza de las elites defensoras del patrimonio que emiten *Cartas y Declaraciones*, el BID también ofrece un discurso neutro que habla de recuperar el patrimonio para todos y de manera "sostenible", para encubrir una política que 1. Abiertamente defiende una visión elitista de la cultura: el patrimonio es para quien pueda pagar por él; y 2. Otorga créditos al sector público (que deben pagar los contribuyentes) y los beneficios o ganancias al sector privado.

### **1.3. EL CICLO DIALÉCTICO DESTRUCCIÓN – RECONSTRUCCIÓN VERSUS LA CONSERVACIÓN**

#### **El mito del subdesarrollo destructor**

Varios defensores del patrimonio urbano arquitectónico comparten el mito de que la destrucción de patrimonio corresponde a los países subdesarrollados: Varela Torres (2000) dice que ciertas sociedades del tercer mundo "periódicamente se destruyen a sí mismas en aras del progreso, la modernización o el desarrollo y la industrialización". Enrique del Moral (1977) también opinaba que "son los pueblos subdesarrollados los que atropellan y destruyen las expresiones representativas de su pasado, para mostrar una faz falsamente moderna, inclusive creando valores inauténticos de esta modernidad".

Guillermo Tovar y de Teresa (1991), es más categórico, él asegura que la implacable cultura de la devastación del patrimonio histórico de los mexicanos es un caso único en el mundo y en la historia de la humanidad, peor que el de los bárbaros que destruyeron Roma, porque al menos esa ciudad no les pertenecía. Asegura que "los mexicanos sufrimos una enfermedad, una furia, un deseo de autodestruirnos, de cancelarnos, de borrarlos, de no dejar huella de nuestro pasado y de un modo de ser en que creímos y al que nos consagramos. Somos actuales a costa de negar nuestra vocación barroca y adoptamos un supuesto `buen gusto` a costa de nuestra verdadera riqueza artística". Dos tesis recorren la totalidad de su libro *La ciudad de los palacios*: una que el estilo barroco es auténticamente mexicano, y la otra que dice que todo lo posterior al barroco ha sido importado y se realizó en detrimento de lo propio. Este autor condena la destrucción del patrimonio como si fuera un hecho exclusivo de la ilustración contra el barroco. En su libro él mismo reconoce que la Ciudad de México se demolió y reemplazó varias veces: los frailes del siglo XVI devastaron la ciudad indígena; la ciudad barroca del siglo XVII arrasó la ciudad de los conquistadores del siglo XVI; la ciudad de la ilustración arrasó a la ciudad barroca; mientras que el siglo

XIX, "el peor de todos", acabó con la ciudad de los siglos anteriores. Este autor argumenta que las causas que motivaron la destrucción del patrimonio fueron: 1. La actitud que la sociedad mexicana moderna tuvo frente a su pasado y su futuro (una generalidad que se puede aplicar a cualquier momento histórico en ambos sentidos, la valoración consciente o inconsciente sobre la conservación o destrucción del patrimonio), y 2. El proyecto histórico liberal que en 1861, con la expropiación y venta de los bienes del clero, destruyó varios inmuebles de la iglesia. Sin embargo, una lectura detenida de su libro demuestra que su autor a veces se muestra satisfecho con los resultados de la destrucción: en particular con la apertura de algunas calles (5 de Mayo hacia 1890) y las modificaciones de los edificios que delimitan la Plaza Mayor realizadas en el siglo XX. Entonces tal parece que en sus juicios un papel fundamental lo desempeña el gusto personal por el barroco y por determinadas perspectivas creadas a partir de la "despiadada" destrucción del patrimonio.

Más o menos en esta línea de pensamiento, en que los mexicanos de la capital son irremediamente autodestructores, Carlos Monsiváis (1990) asegura que el destino manifiesto de la ciudad de México es el "hacerse de ruinas". La ciudad encontró en el hecho de haber sido construida sobre la destrucción de un imperio (el azteca), esta primera y última definición. Desde entonces, y a lo largo de los siglos, la ciudad siempre ha vuelto al principio: la relación entre los arrasamientos de toda la ciudad y el proyecto inacabable de su construcción. El signo distintivo de la modernidad hacia la ciudad es la indiferencia, lo que ha permitido el crecimiento desmedido, la demolición minuciosa de cualquier armonía capitalina y la sustitución de los elementos estéticos por el funcionalismo, no como estilo arquitectónico o corriente urbanística, sino como una manera práctica de enfrentar los problemas. En este mismo sentido, Gertz Manero (1976) ancla la "constante de destrucción" de la cultura mexicana en el hecho de que desde la época prehispánica, los aztecas conquistaban otras culturas y destruían su cultura, para imponer la suya.

Contrario de lo que piensan estos y otros autores, la cultura de la destrucción no es un mal endémico del subdesarrollo, ni es exclusiva de los mexicanos y tampoco es reciente, sino una práctica que históricamente se ha constituido en patrimonio de la humanidad.

### **Destrucción y conservación de monumentos, cuestión de modas**

Israel Katzman (1993) explica el círculo perverso sobre la valoración de la arquitectura antigua y la modernidad, que se hace en el transcurso de la historia: en un momento en que existen todos los elementos para hacer una historia de la arquitectura pasada reciente, se carece del interés para hacerlo. En una etapa posterior aparece una nueva arquitectura que "supera" a la anterior y los viejos edificios se alteran y se reemplazan por otros edificios modernos y nuevos. Decenios más tarde se "vomita" (en el original) la arquitectura inmediata anterior, pero se admira la arquitectura antigua (nostalgia por un pasado seleccionado), cuando ya quedan pocos edificios de aquella época. Katzman reconoce que a muchos amantes del barroco mexicano les es muy difícil comprender porqué la arquitectura del siglo XIX destruyó la del XVIII y sin embargo ellos incurren en una actitud similar con la arquitectura decimonónica. Él menciona que algunos arquitectos que se quejaban del crimen del siglo XIX cometido contra el barroco, se jactaban de haber demolido una casa de estilo "porfiriano" de "pésimo gusto", para construir en su lugar un nuevo edificio: la

posición del neoclásico frente al barroco es la misma que los arquitectos del siglo XX y XXI asumen frente a la arquitectura decimonónica y la del siglo XX, especialmente frente a la que se realizó a partir de la década de 1950. Katzman es tajante: dice que indudablemente los clasicistas estaban hartos del barroco, de lo contrario lo habrían prolongado por un período mayor de tiempo. Además, la facilidad con la que el neoclásico ingresó libremente hasta el último pueblo (sobre todo en los templos) cuestiona la repetida teoría de que la "voluntad estética innata y continua del pueblo mexicano es la del exuberante barroco". Gali Boadella (2001) señala que los altares barrocos fueron sistemáticamente sustituidos por neoclásicos por consideraciones artísticas, políticas y utilitarias: los altares de piedra eran más seguros (contra incendios), más fáciles de mantener y el barroco se asociaba a la dominación española. Para Katzman, la conservación de la arquitectura del pasado debería regirse por razonamientos simples, y no por el adverso juicio estético actual. En este sentido, lo menos que se puede pedir es la aceptación de las arquitecturas acumuladas, aunque no gusten, pues ellas tienen el derecho a la vida por el simple hecho de en el futuro serán revaloradas, como ha acontecido en toda la historia (del arte).

Desde la década de 1960 se comenzó a criticar a la arquitectura y al urbanismo funcionalistas. No es intención de esta investigación presentar los argumentos de Aldo Rossi, Robert Venturi o Paolo Portoghesi, pero vale incluir una reflexión sobre la destrucción del parque edilicio producido recientemente. Manuel Larrosa (1999), en un artículo titulado "El que a hierro mata..." aboga por conservar sólo los "buenos ejemplos" de la arquitectura funcionalista, corriente arquitectónica y urbana a la que critica duramente. El funcionalismo, dice, calificado como el nuevo testamento desató una "guerra santa" contra los estilos arquitectónicos y urbanísticos (sic) anteriores, produjo una devastación más grave que la proveniente de la II Guerra Mundial e impidió a las ciudades bombardeadas "recuperar y mantener en la reconstrucción su memoria cimentada". Para Larrosa la devastación de la "bomba modernizadora" en las ciudades mexicanas fue irremediable y anuló la articulación con el pasado (no podía ser de otra manera, pues esta corriente pretendía justamente romper con el pasado). Larrosa dice sarcásticamente que "el que a hierro mata... a hierro muere": varias obras de la arquitectura funcionalista son actualmente demolidas sin defensa alguna, esta vez el verdugo en turno es la corriente postmodernista. Sin embargo, aunque el funcionalismo haya cometido la destrucción del patrimonio urbano arquitectónico anterior, en el caso de las obras funcionalistas "de mérito" merecen el respeto como bienes patrimoniales, y no vale aplicar la justicia del ojo por ojo... Para las que no tengan ningún mérito, aplica el sugerente título del artículo. Tal vez este es el caso del inmueble que el arquitecto Villagrán "adosó" a la iglesia de Corpus Christi, ubicado en la Alameda de la Ciudad de México, en la década de 1950 y que fue destruido entre 2004 y 2005 para "rescatar" otra vez el templo y destinarlo a un Archivo de Notarías.

### **La cultura de la destrucción del siglo XX, un patrimonio de la humanidad**

Anthony Tung (2002), en su bello libro *Preservación de las grandes ciudades del mundo: la destrucción y renovación de las metrópolis históricas*, explora la cultura de la destrucción del patrimonio en el siglo XX, el surgimiento de la cultura decimonónica de la conservación del patrimonio urbano arquitectónico, y el rompimiento de la arquitectura moderna con la de las ciudades antiguas. Tung reivindica que las formas arquitectónicas de una ciudad son

producto de la cultura de sus habitantes, quienes han hecho que el medio ambiente construido gane valor de su condición inmueble, a través de las sucesivas generaciones que crean (bellos) edificios en el mismo lugar en el transcurso de los siglos. Las adiciones a la ciudad a menudo requieren de la remoción de otras estructuras. En este sentido, desde la primera construcción de asentamientos humanos densos en el pasado distante, la adaptación de las ciudades históricas a los cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos ha estado siempre envuelta en la pregunta básica sobre la preservación o no, de los antiguos edificios como parte de la ciudad del futuro. A través de milenios esta elemental pregunta se ha tornado metafísica: si removemos las manifestaciones físicas de nuestra identidad cultural ¿Hasta qué punto cambiamos lo que somos como sociedad?

Para Tung, el siglo XX fue el de la dramática expansión, mejoramiento y redefinición urbana; pero también el de la destrucción de la cultura urbana y arquitectónica en tasas desconocidas y sin paralelo en la historia de la humanidad: las dos guerras mundiales e innumerables conflictos bélicos destruyeron el patrimonio, pero asimismo, el crecimiento de enormes áreas metropolitanas en todo el mundo se tradujo en el arrasamiento de enormes áreas de arquitectura histórica, bajo programas de renovación urbana, que frecuentemente no hicieron sino reemplazar las construcciones antiguas por autopistas o estructuras anónimas prefabricadas de concreto, acero y cristal. Así, incalculables sumas de "desierto humano, industrial y vehicular" han sido colocadas en nuestras ciudades. Tung consigna que una gran proporción de monumentos ha sido destruida por sus propios habitantes: una cuarta parte de edificios patrimoniales en Ámsterdam, más de la mitad del stock patrimonial en El Cairo, miles de edificios en Nueva York, etcétera. En su larga lista, Tung incluye lo mismo a comunistas y capitalistas, estadounidenses, italianos y alemanes, quienes reconocen que la mayor parte de la pérdida de su patrimonio edilicio no se consumó con las guerras sino con los programas de reconstrucción. A diferencia de los autores que califican la destrucción del patrimonio como tercermundista o expresamente local, Tung demuestra que esta cultura no es patrimonio de un solo país, sino que también es un "patrimonio de la humanidad" y una práctica histórica (Alejandro Magno quemó Persépolis, César incineró la Biblioteca de Alejandría y los mongoles pusieron la antorcha en Bagdad)<sup>8</sup>. Así, a pesar de la creciente consolidación mundial de la ética de la conservación del patrimonio, la bárbara habilidad destructiva de la humanidad sólo se ha incrementado, por lo que salvar el patrimonio urbano arquitectónico se ha tornado en una carrera contra el tiempo.

Finalmente, Tung señala que las ciudades no han sido hechas por dios, ni por la naturaleza, sino por la gente. En este sentido, la destrucción o conservación de la arquitectura y de las áreas urbanas, es un problema de decisión humana e implican una reflexión sobre nuestra propensión a la destrucción, la creación y la conservación.

### **La introducción de la arquitectura moderna**

Tung explora con detenimiento lo que otros autores comprometidos con la valoración del patrimonio histórico simplemente condenan: cuando ocurrió la reconfiguración de las metrópolis en el siglo XX, la economía, la estética, la filosofía y la tecnología de la

---

<sup>8</sup> En Irak los comentarios se podrían extender hasta los recientes bombardeos por parte de las tropas de los EUA y a los saqueos provocados recientemente, a causa de una "guerra preventiva".



arquitectura y construcción sufrieron profundas transformaciones. Antes hubo una línea de continuidad estilística que se anclaba en la cultura de Roma y Grecia, que lo mismo incluía al gótico francés que al andaluz español, y que se basaba en elementos con los que se construía una arquitectura con un lenguaje escultórico familiar que producía un perfil urbano armónico con elementos de diferentes épocas. Yo digo que la última estación de esta evolución arquitectónica y constructiva fue la arquitectura ecléctica de fines del siglo XIX y principios del XX, que ya utilizaba nuevos materiales de construcción pero no rompía totalmente con los edificios realizados en épocas pasadas.

En los siglos XIX, y en particular el XX la modernización de las ciudades fue cualitativa y cuantitativa y requirió de la expansión física; la adecuación de lo construido a los modernos estándares de calidad de vida de la población; y la reestructuración urbana y sustitución edilicia, lo que redujo las antiguas áreas urbanas centrales a condición de zonas en peligro de desaparición. Por su parte, los nuevos edificios hechos con diferentes materiales, métodos constructivos y escala, abruptamente rompieron la continuidad de las viejas formas. La arquitectura funcionalista del siglo XX de ninguna manera podía reconciliarse con la arquitectura antigua, porque justamente su *leit motiv* era el rechazo a aquella. Así, las transformaciones urbanas y arquitectónicas condenaron a la arquitectura y a los centros históricos a la condición de un bien finito y testimonio de un período cerrado de la evolución cultural de la humanidad, pues las nuevas tecnologías han alterado irremediamente la manera de construir y de hacer la arquitectura.

Por ello, el patrimonio urbano arquitectónico debe preservarse pues constituyen: 1. Un archivo singular de la civilización acumulado a lo largo de cientos o miles de años. Se trata de arquitectura y áreas urbanas construidas artesanalmente con materiales locales y una estética proveniente de períodos anteriores a la urbanización e industrialización, que sobrevivieron a la destrucción y la modernización, y que contienen el desarrollo de diversas culturas urbanas, incluyendo las construcciones más recientes. 2. Manifestaciones físicas de la historia local y las prácticas sociales y religiosas de cada sociedad. Aquí es justo señalar, como la hace Tovar y de Teresa y otros autores, que conservar el patrimonio cultural es afirmar la originalidad de los pueblos y asegurar su memoria para orientar su futuro, no por nostalgia sino como una acción significativa de una sociedad con plena conciencia.

### **La renovación constante**

En algunas ciudades con economías prósperas los procesos de modernización son tan frecuentes y acelerados que en algunas áreas urbanas las construcciones se sustituyen hasta dos y tres veces en un período de tiempo relativamente corto. Una brasileira que conocí hace años en Quito, se quejaba de que esa ciudad no se mueve, que todo parece permanecer inmóvil como su centro histórico, a diferencia de su ciudad, Sao Paulo, en donde todo es movimiento e innovación constante, incluyendo la renovación constante del centro urbano. En este mismo sentido, Wong Kar Wai, cineasta chino autor de películas fascinantes y seductoras, menciona que para realizar su filme "Deseando amar", ambientado en la década de 1960, tuvo que rodar gran parte en Bangkok, pues en Hong Kong es casi imposible encontrar vestigios de los sesenta, su ciudad ha cambiado tanto<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Leonardo García Tsao, entrevista con Wong Kar Wai, en el diario *La Jornada*, 14/02/2003.



## **2. CENTRALIDAD URBANA Y CENTRO HISTÓRICO**

En América Latina el tema de la centralidad urbana se ha abordado por autores americanos y europeos, a través de la elaboración de proyectos y de estudios. En el primer caso se trata de la realización o elaboración de planes urbanos que han pretendido fortalecer, recuperar u ordenar la centralidad urbana; y en el segundo, aportaciones teóricas realizadas desde dos enfoques diferentes: 1. La adaptación y aplicación directa de ideas, conceptos y modelos surgidos en otras latitudes, momentos y contextos urbanos y sociales (Europa y EUA), y 2. La generación de contribuciones locales, que no niegan la influencia de corrientes de pensamiento surgidas en otras geografías. La manera en que aparecen y resurgen algunas ideas no es evidente, en ocasiones la adopción de éstas se hace de manera más o menos simultánea al lugar donde se originan, pero en otras ocasiones éstas reaparecen después de que habían permanecido soterradas durante algunas décadas: por ejemplo, el modelo de la escuela ecologista de Chicago realizado en la década de 1920 es utilizado en 1976 por Sudra y en 1992 por Ward, para explicar la conformación urbana y social de la Ciudad de México. Dos influencias evidentes y aún cercanas en el tiempo han sido 1. El urbanismo funcionalista en su versión de planes de ordenamiento urbano que zonifican el uso del suelo y en proyectos de renovación urbana para erradicar tugurios; y 2. Las ideas de los sociólogos marxistas franceses sobre la ciudad y la centralidad urbana, que tuvieron un gran eco en la región, a veces más a través de un esquemático y combativo discurso ideologizado. Sin embargo, este enfoque se reforzó con aportaciones que diversos autores de la región realizaron sobre la teoría de la dependencia, que a su vez refutaba el paradigma de la marginalidad. Asimismo, desde la década de 1980 en América Latina se han realizado aportaciones teóricas que trascienden las limitadas y rígidas visiones monumentalistas del centro histórico, y las concepciones ideologizadas e igualmente reducidas de los marxistas locales, para vincular la problemática patrimonial con la social y asociar la problemática específica del centro a procesos que ocurren en ámbitos geográficos más amplios, donde se generan muchas de las presiones que sufren esos pequeños territorios. Entre estas escasas aportaciones, en comparación con la abundancia de documentos producidos por el gremio de los restauradores del patrimonio cultural, destacan las aportaciones de Romero, desde la perspectiva de la historia; de Hardoy, desde el urbanismo; de Carrión desde una perspectiva holística que incorpora las tendencias actuales de urbanización, globalización y la multiplicación de nuevas centralidades; y de Gormsen, desde la geografía, quien en la década de 1980 resume las aportaciones de diversas corrientes de pensamiento en un modelo teórico, que muestra de manera muy clara las transformaciones funcionales y sociales, y los procesos de diferenciación socio espacial sufridas por los centros de las ciudades grandes y medias, a través de diversas fases de modernización y metropolización, en un período que abarca desde que los centros históricos eran toda la ciudad hasta convertirse en apenas una pequeña parte de ella.

### **2.1. DIFERENCIACIÓN DEL CENTRO Y LA PERIFERIA**

Toda ciudad, desde sus remotos orígenes hasta nuestros días, tiene uno o más centros, entendidos no como puntos geográficos, sino como el o los lugares donde se desarrollan las funciones que sirven a todos los pobladores que en ella habitan (intercambio de bienes, gestión, encuentro, etcétera). En caso contrario se trataría de asentamientos humanos

"dispersos" o de ciudades "acentradas" en donde las funciones colectivas estarían uniformemente repartidas en el territorio. Sin embargo, esas ciudades no han existido, sino como producto de algunas utopías como en las propuestas de los "desurbanistas" soviéticos, la "ciudad" *Broadacre* de Frank Lloyd Wright, realizadas en la década de 1920, o las "ciudades dispersas en el territorio" propuestas durante la II Guerra Mundial por los (des)urbanistas alemanes como sistema de defensa contra los bombardeos aéreos.

### **Ciudad industrial, expansión urbana y diferenciación del centro y la periferia**

Ya se señaló que el tema del centro histórico surgió en Europa a mediados del siglo XIX, más como problema que como concepto, y que los impactos del capitalismo, la revolución industrial, el crecimiento demográfico y la expansión urbana, implicaron para el centro urbano su renovación, transformación y/o conservación, a partir de dos modelos básicos: 1. El ensanche de la ciudad intrínsecamente significó la conservación de la ciudad histórica por abandono y marginación, más que por ideas vinculadas a la conservación del patrimonio; 2. Mientras que la modernización urbana implicó la destrucción de edificios y elementos urbanos existentes para la introducción de modernas infraestructuras, servicios y equipamientos, la apertura de avenidas y el cambio de la arquitectura antigua por inmuebles modernos. En ambos modelos están implícitas algunas **ideas sobre la centralidad urbana**, en el primer caso **se desplaza y descentraliza** (el Ensanche de Barcelona incluye una "policentralidad lineal", es decir, múltiples centralidades repartidas en los nuevos barrios), pero se mantienen algunas funciones en el antiguo centro urbano; y en el segundo, **la centralidad se mantiene y se refuerza** a través de la sustitución edilicia.

A partir de una lectura de José Luis Lezama (1998) es evidente que los pensadores pioneros de la cuestión urbana, tanto los clásicos (Marx, Weber y Durkheim), como los culturalistas (Spengler, Simmel, Wirth) no hacen una referencia expresa sobre la centralidad urbana:

- Para los primeros, la ciudad es la manifestación más expresiva y el escenario de los cambios que trae consigo la revolución industrial y el capitalismo. La ciudad es vista 1. Como fase superior del proceso civilizatorio, que concentra la fuerza del trabajo que requiere la creciente industrialización y reproducción del capital, y como el lugar en donde se realizará la revolución del proletariado (Marx); 2. Como el escenario de la historia y del encuentro de una gran diversidad de grupos sociales, capaz de generar grandes transformaciones sociales, determinar conductas colectivas y otorgar a los ciudadanos una mayor libertad y autonomía (Weber); y 3. Como escenario de nuevos problemas sociales (Durkheim).
- Los segundos analizan los efectos del nuevo orden establecido por el capitalismo y la revolución industrial, en la conducta social. Aquí la ciudad genera conductas sociales específicas, sustituye las relaciones frontales por vínculos secundarios, las relaciones de parentesco por otras contractuales, la nueva cohesión social se deriva de un contrato y no del autoritarismo, las relaciones afectivas ceden a las utilitarias, etcétera.

En *La cuestión de la Vivienda* Engels [1887] realiza agudas observaciones sobre el proceso de diferenciación entre el centro y el resto de la ciudad:

- La expansión urbana otorga a los terrenos del centro de las grandes ciudades "un valor artificial, considerablemente crecido".
- Los edificios del centro disminuyen su valor "porque ya no corresponden a las nuevas condiciones, (por lo que) se les derriba para reemplazarlos por nuevos edificios. Lo mismo ocurre (...) con las viviendas obreras situadas en el centro de la ciudad".
- La renovación urbana se realiza bajo los preceptos de la higiene pública y la estética urbana, así como por la demanda del comercio y por las necesidades de los nuevos sistemas de comunicación y transporte (ferrocarril, tranvías y autos).
- Los programas de renovación erradican del centro a los barrios de obreros, sin embargo, éstos asentamientos reaparecen muy pronto y a menudo en lugares muy próximos de donde fueron erradicados.

Engels señala que la renovación de París, realizada por Bonaparte y Haussmann, había hecho escuela en Londres, Manchester, Liverpool, Viena y Berlín, por lo que en 1887 algunos de los barrios que él mismo describió 25 años atrás (1844) en *La situación de las clases trabajadoras en Inglaterra*, ya no existían más, porque habían sido objeto de programas de renovación urbana.

Por su parte, Marx señala el fenómeno de cambio de población en el centro de la ciudad capitalista en el contexto de la expansión urbana: con "El aumento enorme de la población (...) las antiguas ciudades, pequeñas y compactas, se han convertido en centros a cuyo alrededor se alzan (...) construcciones que no dejan penetrar el aire por ninguna parte. Los ricos que ya no las encuentran agradables, se van a otros barrios a donde se sienten más a gusto. Los sucesores de esos ricos vienen, pues, a ocupar sus grandes casas; en cada habitación se instala una familia, a veces incluso con realquilados"<sup>10</sup>.

Las observaciones de ambos autores sorprenden por su vigencia y han sido retomadas por otras corrientes de pensamiento: Schnore (1966) decía que Engels describía en el Manchester de 1844 claramente el modelo de ciudad de anillos concéntricos propuesto por la escuela ecologista de Chicago décadas después.

## **2.2. EL CENTRO COMO NÚCLEO URBANO O LA CENTRALIDAD ÚNICA LA PRESENCIA DE LA ESCUELA ECOLOGISTA DE CHICAGO**

El modelo del crecimiento de la ciudad a través de círculos concéntricos, desarrollado por la escuela ecologista de Chicago en la década de 1920, tuvo durante el siglo XX una gran influencia en la explicación de los fenómenos urbanos de las ciudades latinoamericanas. Para Lezama, los conceptos desarrollados por esta escuela se deben entender en el momento en que ésta surge: industrialización capitalista, crecimiento vertiginoso de las ciudades de los EUA con un alto porcentaje de población emigrante europea y la discusión sobre la integración de los inmigrantes pobres a la cultura norteamericana. Se desarrollaron varios modelos:

**A. Anillos concéntricos:** Ernest W. Burgess explica la conformación y funcionamiento del espacio urbano, la segregación urbana y el ascenso socioeconómico de la población de las

<sup>10</sup> La cita de Marx (El Capital, primer volumen, Berlín, 1867) proviene del libro de Choay, 2003.

ciudades, a través de un modelo de periferias concéntricas: a cada fase sucesiva de crecimiento le corresponde una nueva expansión periférica y una especialización funcional. La base del modelo es la predominancia de **una única centralidad**, donde las fuerzas económicas (en crecimiento o decadencia) compiten para ubicarse en el territorio más accesible de la ciudad. Las casas viejas más cercanas al centro no se reparan porque pronto serán derribadas para emplazar nuevos comercios. El valor del suelo se incrementa en el centro debido a la accesibilidad y escasez del suelo céntrico, así como por la presión por ocupar esas zonas con ventajas económicas. Burgess aclaraba que su modelo: era únicamente para las ciudades de los EUA; se trataba de un proceso y no de una estructura espacial estática; y que hay factores de distorsión como la topografía, red de transporte o la supervivencia de usos antiguos, por lo que los círculos concéntricos podrían ser semicírculos o arcos. Este modelo ha tenido diversas críticas desde su origen, entre ellas: que los límites y divisiones de los círculos concéntricos son arbitrarios y no corresponden a los cambios graduales en los usos del suelo; que en las zonas homogéneas hay heterogeneidad de usos y población; y que en algunas ciudades las clases altas viven cerca del centro.

**B. Sectores radiales:** Homer Hoyt modifica en 1939 el modelo de Burgess por encontrarlo muy esquemático, para él la estructura de la ciudad se relaciona con los cambios residenciales de los grupos con ingresos altos, mientras que la renta del suelo no se distribuye al azar, sino que presenta un patrón sectorial influido por los grupos socioeconómicos, el transporte y la topografía. Aquí las zonas residenciales de población con ingresos altos y bajos están perfectamente definidas y separadas, se delimitan por círculos concéntricos equidistantes del centro de la ciudad, que se interrumpen y extienden del centro a la periferia. Pero los grupos sociales asentados en determinado territorio no se trasladan hacia un nuevo anillo concéntrico, sino que colonizan una zona en una dirección radial y conforman ejes que atraviesan el espacio urbano del centro a la periferia. La zona central es el **centro geográfico y comercial** de la ciudad, que se rodea de fábricas y comercios, así como de barrios de clase baja y zonas fabriles.

**C. Núcleos múltiples:** Harris y Ullman desarrollan hacia 1945 un modelo de organización del espacio urbano, que combina el desarrollo urbano por coronas con una división funcional de la ciudad, donde cada función se despliega como un proceso separado. El modelo parte de tres supuestos: 1. Las ciudades son centralidades que generan áreas de influencia regional, 2. Los transportes generan servicios que se agrupan de manera lineal y 3. Los servicios altamente especializados generan regiones o centralidades secundarias. En este modelo **el centro** (distrito central de negocios) también **es el punto** más accesible, el que mayor valor del suelo tiene y el **más importante en una estructura policéntrica**.

La escuela de Chicago generó más modelos del funcionamiento de la ciudad, que no se describen porque no es el propósito realizar una historiografía sobre el tema. Sin embargo, vale la pena señalar que esta corriente de pensamiento entendía a la ciudad como una competencia ecológica donde:

- La emigración y el incremento demográfico alteran la relación entre población y recursos.
- El ser humano es gregario y vive con el grupo social al que pertenece.

- Las diferentes clases sociales se disputan el territorio y los diferentes usos del suelo, por lo que se presenta una fuerte segregación social.
- Las zonas que un grupo deja son ocupadas por otro (el centro fue abandonado por familias que se fueron a los suburbios y después fue ocupado por pobres).
- Los más fuertes toman las mejores y más deseables zonas, mientras que los débiles ocupan los espacios residuales. El comercio y los bancos son "especies dominantes" y se emplazan en territorios estratégicos y accesibles, es decir, en el centro.
- El centro estructura el territorio, agrupa las principales funciones y actividades, concentra los valores del suelo más altos y ejerce una poderosa dependencia en los anillos concéntricos periféricos.

### **La escuela de Chicago en las ciudades latinoamericanas en la década de 1950**

Hacia la mitad del siglo XX, algunos urbanistas de los EUA realizaron investigaciones sobre la estructura espacial y la diferenciación funcional de varias ciudades latinoamericanas, que pretendían demostrar la validez del modelo de Burgess en otros contextos culturales.

Leo F. Schnore (1966) hace un estudio comparativo sobre la conformación de la estructura espacial entre las ciudades de las "dos Américas": los EUA y América Latina (México, Guatemala y Bolivia). Analiza 57 ciudades latinoamericanas y concluye que éstas presentan 1. Un patrón urbano tradicional o colonial, basado en la división del centro y los barrios (centro histórico asiento de clases superiores y de funciones de dirección, rodeado de arrabales populares), que se encuentra en 2. Un proceso de ruptura con una tendencia de urbanización hacia el modelo de desarrollo urbano de los EUA, donde las clases altas y medias se desplazan hacia la periferia y **se forma un distrito de negocios en el centro de la ciudad**, con la diferencia de tugurios periféricos en América Latina. Para Schnore el modelo de Burgess es válido en varios sentidos: 1. Las causas de esta transformación son similares: crecimiento poblacional, cambios sociales y económicos, emergencia de clases medias y un proceso de industrialización que redefine el patrón de usos del suelo; 2. La distribución residencial gregaria de los diversos sectores socioeconómicos; y 3. Los valores del suelo son más altos en el centro y decrecen conforme se alejan de él. En su intento por hacer coincidir los fenómenos urbanos y sociales de las dos Américas, Schnore asegura que ha comprobado que en su origen, los centros de las ciudades de los EUA albergaron clases altas, igual que las ciudades latinoamericanas. Por ello, generaliza su hipótesis: bajo ciertas condiciones (crecimiento urbano, transporte y comunicación) las clases medias de la América anglosajona e hispana se desplazan hacia zonas periféricas, mientras que las clases bajas ocupan las áreas centrales abandonadas por la elite.

Contrario a tales conclusiones, Floyd Dotson y Lilliana Ota Dotson (1988) señalan que la cultura juega un papel claramente determinante en los patrones de estructuración urbana y de distribución espacial, y que éstos son muy diferentes entre las dos Américas: 1. Los fundadores españoles de las ciudades americanas eran gente urbana acostumbrada a la ciudad como el hábitat natural de la gente civilizada. El centro de las ciudades era el lugar donde la aristocracia quería vivir porque allí se encontraban los servicios públicos y las sedes del poder civil y religioso. 2. En cambio, los ingleses y "norteamericanos" siempre han considerado la vida urbana como indeseable y aprovechan cualquier avance tecnológico

para escapar de la ciudad. La aristocracia prefería vivir en el campo, mientras que las clases inferiores no tienen más opción que vivir cerca de su trabajo.

Para los Dotson el esquema de Burgess no es válido para explicar las ciudades de los EUA, pues en la década de 1920 éstas eran relativamente compactas, pero tres decenios después esas ciudades son dispersas gracias a la profusión del automóvil. En cambio, las ciudades hispanoamericanas de tipo tradicional están más cercanas al modelo de Burgess (sic), porque "tienen zonas concéntricas más claramente definidas que las ciudades estadounidenses", pero en sentido contrario: las clases altas viven en el centro, mientras que los pobres ocupan la periferia. Los Dotson realizan entre 1950 y 1954 una investigación en varias ciudades mexicanas y concluyen que éstas se encuentran en un proceso de transición que se dirige del patrón de ciudad tradicional (centro - barrios) hacia un modelo similar al de las ciudades de los EUA, que incluye **la formación de un distrito de negocios en el centro** y el desplazamiento de clases medias y altas hacia la periferia, a lo largo de algunas avenidas principales. Esta evolución es paulatina conforme crecen las ciudades: A. En Saltillo el patrón urbano tradicional se encontraba casi intacto; B. Guadalajara mostraba claramente las dos tendencias de estructuración urbana, pero aunque muchas casas viejas se habían derrumbado para modernizar y expandir el distrito de negocios, aún alcanzaban a formar una zona homogénea de residencia de clases medias y altas junto al centro; C. En la ciudad de México la tendencia hacia el modelo de organización urbana de los EUA se había consolidado, pero aquí el distrito central comercial estaba sumamente deteriorado (de manera similar a la *zona de transición* de Burgess), la zona de clases medias era muy extensa y se ubicaba en los bordes de la ciudad, mientras que las mejores zonas residenciales se encontraban aisladas y se formaban sobre ejes a partir de algún punto del centro de la ciudad. Por último, los Dotson proponen un modelo ideal de las ciudades mexicanas: 1. Un Centro rodeado de 2. Una zona interior de vivienda de clase media, 3. Una zona concéntrica contigua de vivienda de clase media baja y 4. Una zona periférica con asentamientos de clase baja, que tiende a rodear la ciudad. Las zonas 3 y 4 se interrumpen por la presencia de 5. Zonas de vivienda de clases altas que igualmente ocupa sitios periféricos y ejes radiales. Aquí las zonas concéntricas no son de un ancho uniforme ni tienen formas regulares, sino que se extienden de forma irregular a lo largo de las principales calles y se incrustan en el siguiente anillo. Además, la segregación espacial en las ciudades mexicanas no es muy estricta, pues en barrios, manzanas y edificios se alojan diferentes estratos socioeconómicos. En resumen, con algunas diferencias los Dotson llegan a las mismas conclusiones que Schnore y en ambos casos un distrito de negocios (centralidad) se ha consolidado en el casco antiguo.

Dos décadas después y a partir de una investigación sobre la estructura urbana y la centralidad en las ciudades de Buenos Aires, Lima y Santiago de Chile, Schteingart y Torres (1973) señalan que contrario a las afirmaciones de Schnore, no hay evidencia de que las ciudades latinoamericanas evolucionen hacia el modelo de Burgess (deterioro central y suburbanización por parte de distintos grupos sociales) y que tampoco se puede hablar de un modelo típico para la ciudad latinoamericana, sino de "una tipología común" de procesos con distinta intensidad y cronología: colapso de la estructura urbana colonial, movimientos residenciales de tipo sectorial, asentamientos periféricos, segregación espacial que sigue patrones sectoriales y no anulares, y la descentralización de algunas funciones centrales.

## Los círculos concéntricos de la ciudad de México en las décadas de 1970 y 1990

Tomasz L. Sudra (1981) realiza su investigación doctoral en Cambridge entre 1972 y 1976 sobre el sistema de vivienda de bajo costo en la ciudad de México. Tanto él como su tutor John F. C. Turner (1968), se explican la movilidad residencial de la población en diferentes momentos históricos, a través de esquemas de ciudad (en este caso cortes) que revelan el fuerte arraigo en la escuela de Chicago que existía en la concepción sobre la ciudad. Sudra (1981: 93) es explícito, señala que **la ciudad de México tiene seis anillos y un centro**, pero igual que los Dotson acota que no se trata de anillos simétricos ni completos y que la vivienda de bajos ingresos no ocupa territorios en todas las direcciones. Cada anillo contiene una mezcla de diferentes tipos de vivienda (entre ellas vecindades) y población:

- El centro de la ciudad es el territorio formado hasta fines del siglo XIX, (calculaba 25 mil vecindades).
- El primer anillo es la periferia de la década de 1920 (500 mil vecindades).
- El segundo anillo es la periferia de las décadas de 1930 y 1940 e incluye el mayor número de vecindades (275 mil).
- El tercer anillo es la periferia de las décadas de 1940 y 1950 (200 mil vecindades).
- El cuarto anillo corresponde a la periferia de 1950 y 1960 (100 mil vecindades).
- El quinto anillo es la periferia de 1960 y 1970 (50 mil vecindades).
- El último anillo corresponde a la periferia que se está formando en torno al quinto anillo.

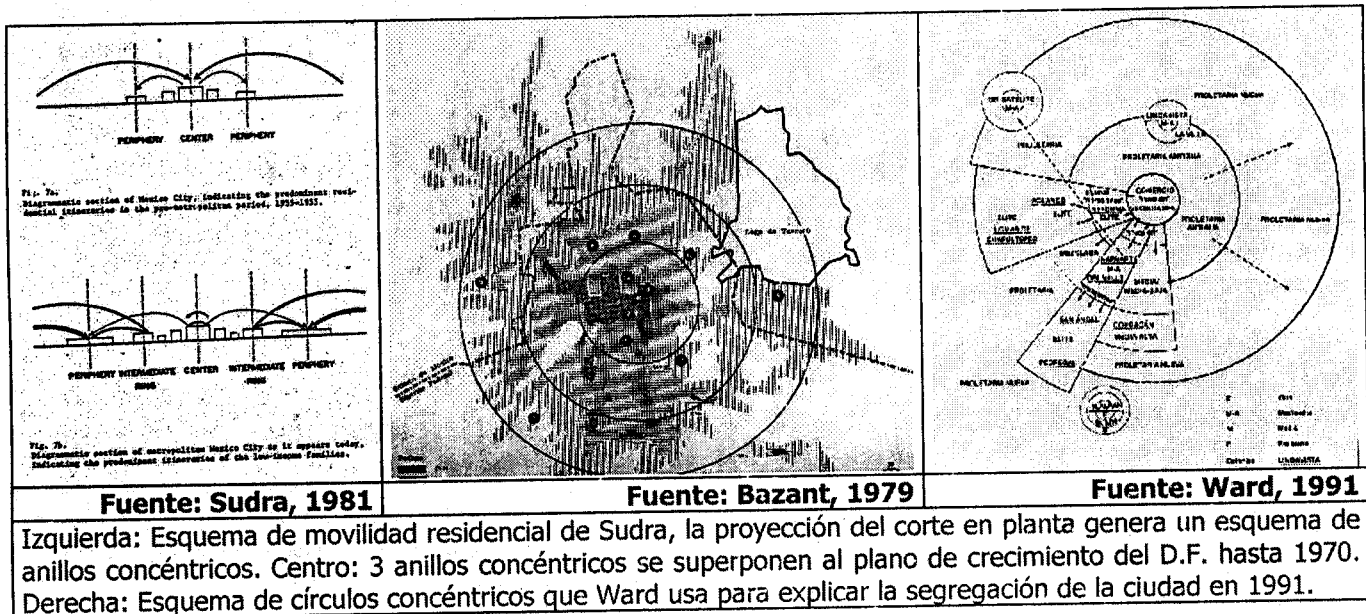
El anillo más desarrollado en términos de consolidación física es el centro, que incluye áreas sedimentadas de altos y bajos ingresos, mientras que los menos desarrollados son los anillos periféricos. En este sistema de círculos concéntricos hay nodos o **subcentros** metropolitanos superpuestos: se trata de los viejos barrios absorbidos por el crecimiento de la mancha urbana que tienen un mayor nivel de desarrollo que su correspondiente anillo: en el segundo anillo el subcentro Tacubaya ha incrementado su importancia y relativa autonomía con respecto al centro principal de la ciudad; mientras que los anillos IV y V han creado sus propios círculos concéntricos (Naucalpan y Tlanepantla). En otras palabras, Sudra señala el **apareamiento de nuevas centralidades**.

Jan Bazant (1979), contemporáneo de Sudra, realiza sus estudios de posgrado entre 1973 y 1976 sobre la vivienda de bajo costo en la ciudad de México en el Massachusetts Institute of Technology. Bazant incluye tres anillos concéntricos (ciudad central, anillo intermedio y periferia) en la explicación del contexto urbano de su investigación y demuestra que los valores del suelo (principal elemento determinante en el valor de la vivienda) en los 12 casos de vivienda de bajo costo que analiza, se incrementan con relación a la cercanía con el centro de la ciudad. Aquí no es evidente vínculo alguno con la escuela de Chicago y por supuesto, el autor ni la menciona. Sin embargo, es curioso que el documento haga referencia a tres anillos concéntricos para ubicar sus casos de estudio, cuando él explica el crecimiento de la ciudad de México en términos totalmente diferentes: el patrón de expansión urbana sigue el curso de las vías de comunicación y apenas en la década de 1950 llena las áreas baldías entre esas vías. Así, los círculos concéntricos sobrepuestos no parecen tener nada que ver con la amorfa forma de la ciudad. La única explicación que encuentro es el fuerte arraigo de la escuela de Chicago en las universidades de los EUA.



Peter Ward (1991) utiliza un esquema de círculos concéntricos para explicar los patrones de segregación socio espacial, que se expresan de manera muy clara a través de la distribución de la población según sus niveles de ingreso. El esquema muestra "una serie de zonas, sectores y núcleos, que forman el patrón más amplio de la ecología de la ciudad":

- El centro de la ciudad está ocupado por el comercio y las vecindades.
- El primer anillo en dos terceras partes (norte y oriente) está ocupado por asentamientos proletarios antiguos, en donde vive población de bajos ingresos, pero con ingresos "más altos que sus contrapartes en la periferia".
- "Las áreas pobres se han desarrollado como una serie de zonas concéntricas en el oriente y el norte. Siguiendo una trayectoria hacia afuera los asentamientos se vuelven más pobres y más recientes.
- Los grupos de mayores ingresos crean "áreas de exclusividad" o elitistas que se encuentran en el poniente y surponiente de la ciudad, o que surgen a partir del apropiamiento de los antiguos pueblos atractivos (San Ángel y Tlalpan).
- Los grupos con ingresos medios se ubican al sur y poniente de la ciudad, y se "infiltran" en áreas que la élite abandonó en busca de mayor exclusividad (Del Valle y Satélite).
- Grupos de escasos ingresos han conseguido ubicarse en el sur y poniente de la ciudad (Ward no lo dice, pero se trata de una zona de barrancas y de asentamientos ubicados en zonas de alto riesgo o en áreas de protección ecológica).

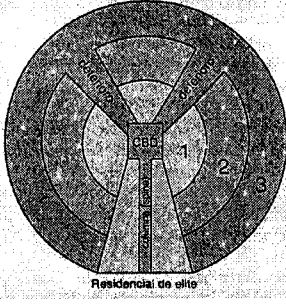
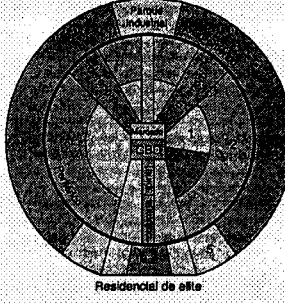


### Los esquemas simplistas de los geógrafos de los EUA

Griffin y Ford (1980) proponen en 1980 un modelo de ciudad latinoamericana que respondería a aspectos culturales, económicos y sociales específicos. Igual que Schnore y los Dotson distinguen dos tipos de ciudades, 1. Las pequeñas que apenas se han transformado y aún conservan la estructura espacial de la colonia, y 2. Las ciudades medias y grandes que han transitado hacia un modelo similar al de las ciudades de los EUA, las cuales desde la década de 1930 han iniciado un proceso de **expansión del distrito de negocios** (rascacielos, playas de estacionamiento, centros comerciales, hoteles, etcétera),



que ha generado consecuencias no deseables para la población burguesa residente, por lo que ésta se desplaza hacia las periferias, pero no a través de círculos concéntricos, sino de sectores debido al costo de la introducción de los servicios. Dieciséis años después Ford (1996) modifica su modelo pero mantiene la simplicidad de los anillos y sectores: **el centro se divide en dos áreas, una es el mercado (tradicional y popular) y otra el distrito de negocios (moderno y elitista)**; en la periferia aparecen nodos industriales y centros comerciales (nuevas centralidades); una vialidad de circunvalación de tránsito rápido; así como un sector residencial de *gentrificación* (o desplazamiento de población pobre por población rica) en las áreas centrales o centros históricos.

 <p>Residencial de elite</p>	<p>El CBD altamente especializado y zona más accesible de la ciudad, mantiene un buen estatus social a pesar del deterioro. La zona residencial de la elite y el distrito de negocios se expanden en forma de una columna (bulevar o paseo) que se dirige del centro a los suburbios de "buena categoría".</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Zona más consolidada con buenas viviendas.</li> <li>2. Zona de transición.</li> <li>3. Anillo exterior, la zona más pobre con inmigrantes recientes.</li> <li>4. Zona de <i>gentrificación</i>.</li> <li>5. Zona residencial de clase media.</li> </ol>	 <p>Residencial de elite</p>
<p>Griffin y Ford 1980</p>	<p>Ford, 1996</p>	

Mientras los geógrafos estadounidenses realizaban modelos de estructuración espacial para las ciudades latinoamericanas, muy simples y fuertemente anclados en el modelo de los anillos concéntricos, los geógrafos alemanes ya elaboraban modelos más complejos que reflejaban mejor la situación de las ciudades y de los centros históricos de América Latina (ver apartado 2.7). Gerardo Buzai (2003) se aclara esta situación a partir de dos hechos: los científicos estadounidenses no leen otros idiomas y además las contribuciones alemanas apenas se comienzan a publicar en inglés recientemente y en versión resumida.

Finalmente, vale mencionar que para el Centro Hábitat de Naciones Unidas (UN Habitat 2003) el modelo de los círculos concéntricos aún es válido para explicar los procesos de diferenciación residencial, distribución espacial y segregación urbana que ocurren en muchas ciudades de occidente, con excepción de los casos donde ha emergido una nueva forma de "sucesión urbana" caracterizada por procesos de *gentrificación*, pues la "mayor fuerza" aglutinadora en las ciudades continúa siendo el ingreso de la población: los pobres se concentran cerca de mercados y fuentes de trabajo que no le gustan a los ricos, porque no pagan costos de transporte, mientras que los ricos prefieren vivir cerca de oficinas, áreas verdes, paisajes interesantes y zonas de exclusividad.

### 2.3. EL CORAZÓN DE LA CIUDAD SEGÚN EL URBANISMO FUNCIONALISTA

Para Le Corbusier y otros integrantes de los CIAM el **casco histórico de las ciudades europeas constituía un obstáculo para el funcionamiento de la ciudad moderna** y para los nuevos principios del urbanismo funcionalista. En la *Carta de Atenas* de 1933 (Le Corbusier, 1993) se exponen algunos argumentos sobre las deficiencias de la ciudad histórica: 1. La población se hacinaba en tugurios carentes de iluminación, ventilación e

instalaciones sanitarias; y en barrios miserables, sombríos, deteriorados, carentes de espacios verdes y de oxígeno, y con densidades de hasta mil habitantes por hectárea; 2. Las oficinas de administración, comercio y negocios se concentran en distritos centrales sin contar con buenas condiciones de funcionamiento; y 3. La vialidad es insuficiente para los requerimientos de la vida moderna. La misma Carta incluye un apartado sobre el **patrimonio histórico** constituido por monumentos o por conjuntos urbanos, que deben ser salvaguardados porque constituyen testimonios del pasado con valor sentimental e histórico y otorgan una personalidad propia a cada ciudad. Sin embargo, se acota, esos testimonios serán **salvaguardados sí responden a un interés general**, en caso contrario se aboga por su demolición. Así, cuando haya muchos ejemplares de determinado tipo de edificio se conservarán algunos y el resto se derribaría; otros edificios antiguos se demolerían para aislar monumentos con "valor real"; otros más se reubicarían (para no estorbar el nuevo orden urbano); y los edificios antiguos tugurizados que constituyen "islotos insalubres" se destruirían y los predios se destinarían para áreas verdes, pues su conservación no puede tener "primacía sobre la salubridad de las viviendas". La misma *Carta* hace una concesión más al patrimonio urbano: las nuevas vías de circulación acordes a la velocidad moderna podrían desviar su emplazamiento o ser subterráneas, o bien, trasladar las actividades (centrales) que generan esos flujos de tráfico a otro territorio.

En la *Ciudad contemporánea* para tres millones de habitantes (1922), el *Plan Voisin* para el centro de París (1925) y la *Villa Radiante* (1933), Le Corbusier fue más explícito, **para descongestionar el centro había que demolerlo y reconstruirlo**<sup>11</sup> con edificios en altura agrupados en súper manzanas, y únicamente conservar el patrimonio con "valor real". Para González Varas (2000) estos proyectos más que una propuesta en serio, constituían una "provocación intelectual" que pretendía resolver en un esquema geométrico los conflictos sociales y las contradicciones urbanas de la sociedad industrial. En estos proyectos un centro predominante o único desempeña un papel fundamental en la estructuración de la ciudad: es el centro de negocios, órgano indispensable para el funcionamiento de la urbe y corazón de la ciudad que históricamente está designado por la confluencia de caminos regionales y que no se puede difundir "penosamente por la periferia para dar gusto a los comerciantes" (Le Corbusier, 1980). Ese centro es la sede de los negocios y de los edificios públicos, por lo que allí se debe construir la estación de trenes, una gran plaza pública y grandes edificios para albergar una alta densidad de oficinas.

### **La planificación del nuevo centro o corazón de la ciudad**

Ya se señaló que éstos modelos superaron su papel provocador inicial y actuaron como referentes paradigmáticos en la etapa de la reconstrucción en Europa. En 1951 el octavo CIAM tiene como objeto de discusión el centro de la ciudad, allí se hacen patentes algunas discrepancias en torno a la necesidad de destruir - reconstruir el corazón de la ciudad.

---

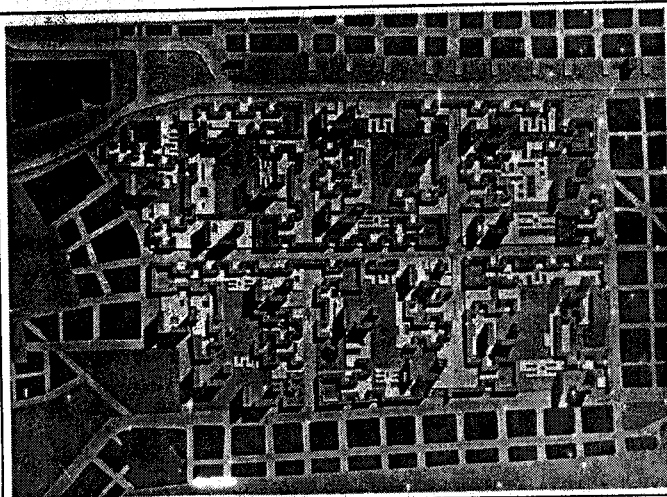
<sup>11</sup> Para Peter Hall, Le Corbusier, es uno de los personajes que más daño le han hecho a la humanidad: en el mejor de los casos sus resultados son discutibles y en el peor catastróficos: los deseos de orden y funcionamiento perfecto de la "ciudad máquina" provienen de que el arquitecto es oriundo de un ordenado pueblo suizo, proviene de una familia de relojeros (máquinas que funcionan a la perfección) y de su admiración por las intervenciones urbanas del régimen despótico y centralista de Napoleón III.

- Tyrwhitt reivindicaba que en las ciudades pequeñas de Inglaterra el corazón principal surgió en torno al "núcleo inicial de las mismas" y que parecía difícil variar esa regla y crear un nuevo centro, porque el primer corazón se mantenía como centro auténtico.
- Ernesto N. Rogers decía que el corazón es "el centro simbólico del amor" y la parte más sensible de la ciudad, y que éste no puede reducirse a un centro comercial porque alberga relaciones humanas más extensas que satisfacen el cuerpo y el espíritu (charlar, vagar, contemplar, etcétera). Lo mismo denunciaba a las ciudades monocéntricas que sufrían congestión, que la destrucción de viejos centros "ricos en tensión espiritual" sólo para resolver problemas de tráfico. Para él, la destrucción a ciegas o la conservación pasiva del patrimonio eran "pecados morales" resultado de una "aridez mental".
- Para Gregor Paulsson la historia del urbanismo no podía enseñar "nada que valga la pena" al urbanista moderno, porque la vida moderna es muy diferente a la antigua.

Por su parte, José Luis Sert (1955), quien defendía los principios del urbanismo funcionalista de los CIAM, señalaba que las ciudades modernas debían tener un "corazón nuevo" y que éste se debía planificar para facilitar el intercambio de ideas y el encuentro. Argumentaba que las zonas urbanas centrales se encontraban desintegradas, caducas y estériles, pues de manera simultánea a su abandono, los negocios se expandieron caóticamente y generaban una gran congestión del tráfico, mientras que el deterioro avanzaba desde el centro al resto de la ciudad. Aunque aún existían centros que congregaban a la gente, la vida pública y la discusión, éstos eran inadecuados. Acabar con ese caos implicaba un proceso de "recentralización" y de ordenamiento de la ciudad: había que clasificar y subdividir la ciudad en sectores, de acuerdo a su destino habitacional, industrial o comercial, y establecer una serie de centros para cada uno de ellos, así como un centro metropolitano principal o corazón de la ciudad. Para cumplir a cabalidad con la función de social de esos nuevos centros, en tanto lugares de reunión y marco de una "nueva vida social y un sano espíritu cívico", éstos debían estar "debidamente organizados": el tráfico automotor se separa del peatonal, los nuevos edificios contrastarían para generar variedad y animar los corazones.

### **El urbanismo funcionalista en Latinoamérica a mediados del siglo XX**

En América Latina la influencia de los CIAM ha sido enorme, este urbanismo mecanicista y funcionalista se ha utilizado en varias ocasiones para tratar de regular e inducir el desarrollo urbano (Gutiérrez, 1997). En la década de 1920 Le Corbusier realizó, sólo o en colaboración con arquitectos locales, proyectos para Río de Janeiro, Buenos Aires, Montevideo y Sao Paulo. En la década de 1950 se realizó una generación de planes urbanos: la reconstrucción de Cuzco después del sismo (Quesada Garland); el Plan Regulador de la Habana (Sert y Wiener); la reconstrucción de San Telmo en Buenos Aires (Bonet); la sustitución de la "herradura de tugurios" en la Ciudad de México (Instituto Nacional de la Vivienda); un nuevo centro en Bogotá (Le Corbusier); y dos proyectos de Wiener para la creación de un nuevo centro en Lima y Medellín, a un costado del centro antiguo, que remueven los mercados centrales, la estación de ferrocarril y destruirían una gran parte del tejido urbano histórico, por considerarlos obstáculos físicos para proyectar el "corazón cívico del futuro". En la década de 1960 se realiza el conjunto Nonoalco Tlatelolco (Pani) en la Ciudad de México e incluso en la década de 1970 aún se insiste en proponer colosales proyectos de renovación urbana en las ciudades de Buenos Aires y México.



**Proyecto de renovación urbana para el Barrio de San Telmo, Buenos Aires, Bonet 1957**

El proyecto pretendía la eliminación de los conventillos "cuna de enfermedades, malos olores y delincuentes", y consistía en sobreponer a la cuadrícula colonial existente, una nueva retícula de nuevas súper manzanas delimitada por vías de circulación rápida, en donde se erigirían torres de treinta y siete pisos, edificios en forma de "greca" de ocho y doce pisos y construcciones de tres pisos, organizados en torno a plazas públicas que harían las veces de centros de barrio.

La primera fase del proyecto se realizaría en propiedades del Estado: la plaza Dorrego (justo el centro de la actividad de este barrio del Tango), una parte del Paseo Colón, la Cárcel de Mujeres, el Patronato de la infancia y 15 lotes privados a expropiar. El proyecto implicaba la absoluta desaparición del antiguo barrio de San Telmo.

**Proyecto de renovación urbana para el centro de la Ciudad de México, INV 1970**

Este proyecto pretendía evitar "el deprimente espectáculo de la zona de tugurios que envuelve al núcleo urbano"; solucionar los problemas vinculados a la ubicación de las oficinas públicas, la vivienda y los conflictos viales; y "proteger" el patrimonio cultural por medio de una "técnica urbanística adecuada". Se creaba un perímetro de súper manzanas con modernas torres, que rodeaba el "primer cuadro" de la ciudad, en sustitución de toda construcción existente con excepción de las iglesias. Dos anillos viales que circularían en sentidos opuestos evitarían el tráfico de paso. Tres franjas de súper manzanas se destinaban para viviendas y la cuarta (poniente) para oficinas públicas, bancos y equipamientos culturales. El proyecto incluía 20 mil departamentos, 1.5 millones de M2 para comercios y estacionamiento de 40 mil vehículos. El INV decía que con esta obra México "estaría a la altura de los países más desarrollados".

## 2.4. EL CENTRO COMO LA ZONA MÁS CARA DE LA CIUDAD, LA RENTA DEL SUELO

### La teoría clásica de William Alonso

Que las rentas y valores del suelo en el centro de la ciudad sean altos o que en algún momento hayan representado los más altos valores del suelo en toda la ciudad, es un hecho indiscutible reconocido desde el siglo XIX por diversas corrientes de pensamiento. En la década de 1960 Alonso (1964) realiza estudios sobre la renta del suelo, anclando sus ideas en autores del siglo XIX, que analizaban los valores del suelo agrícola en función de la productividad y de la ubicación diferencial de las actividades, y ya observaban que la renta del suelo se incrementa con la cercanía al centro urbano, porque se reduce la pérdida de tiempo en el traslado de las mercancías y trabajadores, y porque en la ciudad se ubicaban los negocios (Von Thünen). Alonso destaca también los principios de avalúo del suelo urbano, que en 1903 hace R. M. Hurd y que para muchos valuadores inmobiliarios del siglo XXI continúan siendo básicos: el valor del suelo depende de la renta, la renta de la ubicación, la ubicación de la conveniencia, y la conveniencia de la cercanía (al centro), así

que eliminando los pasos intermedios, **el valor del suelo depende** de la cercanía al centro, es decir, **de la ubicación.**

Alonso señala que el valor del suelo en el centro es mayor porque allí se evita el costo y tiempo de traslado y porque es mayor el volumen de venta de los comercios debido a la accesibilidad, al potencial de clientes posibles y la ubicación y densidad de competidores: así, **el centro aparece como la perfecta ubicación teórica para toda actividad.** En el modelo teórico de análisis que usa Alonso para determinar la ubicación de las actividades con respecto al valor del suelo: 1. La ciudad es plana y uniforme (no hay lagos, cimas, etcétera), está lista para ser ocupada sin ningún tipo de inversión y tiene transporte en todas las direcciones, pero todo el empleo, bienes y servicios están disponibles sólo en el centro (CBD). 2. Los precios del suelo son más altos en el centro y descienden proporcionalmente conforme se alejan de él, una "verdad esencial en cualquier ciudad", dice, y 3. Los costos de desplazamiento del hogar al trabajo se incrementan conforme se aleja la distancia del centro de la ciudad. En la periferia se puede comprar más suelo a precio menor que en el centro, pero como los costos de traslado se incrementan a mayor distancia, hay un momento en que ya no resulta barato el suelo de la periferia. **El resultado** que obtiene es **una secuencia espacial de usos del suelo: en el centro se ubican los comercios y oficinas;** cerca del centro la población de bajos ingresos; en la periferia las zonas residenciales de la población de altos ingresos, para quienes los costos de desplazamiento son insignificantes; y los usos agrícolas en la periferia. Alonso critica en varias ocasiones a la escuela de Chicago: 1. No son los usos los que determinan el valor del suelo, sino al revés. 2. El mejoramiento del transporte y el crecimiento de la población no incrementaron las ventajas del centro, los precios más altos se trasladaron a las periferias de las ciudades de los EUA después de la II Guerra Mundial. 3. Las distancias y los traslados centro - periferia se miden radialmente con distancias "aéreas" que no corresponden a la ciudad real (Es curiosa esta crítica porque él mide así las distancias en su modelo), así es normal que "el resultado obtenido es un modelo de ciudad con círculos concéntricos". Sin embargo, el modelo de Alonso parece verificar este modelo: los ricos se desplazan a la periferia, donde se puede adquirir más tierra pero menos accesibilidad. En las últimas páginas de su libro Alonso explora el caso de una ciudad con **dos o más centros que compiten entre sí o se complementan**, el resultado es un modelo de ciudad que se parece bastante al modelo de sectores radiales propuesto por H. Hoyt.

Por otra parte, Alonso explica la doble paradoja del deterioro edilicio y de pobres alojados en áreas centrales, donde el valor del suelo es muy alto: 1. En el primer caso las razones son especulativas, pues esos terrenos se ubican cerca de negocios e industrias y se tiene la expectativa de un uso más intensivo y lucrativo, o de su venta a un costo mayor, por lo que los propietarios no están dispuestos a invertir en el mantenimiento de su propiedad ni en una nueva construcción. 2. Los pobres viven cerca de donde trabajan para ahorrar costos de transporte y además, muchas pequeñas viviendas en áreas centrales para población de bajos ingresos es un negocio muy lucrativo. Una explicación similar será ratificada después por algunas investigaciones con enfoque marxista. Por ejemplo, Beatriz Cuenya (1991) señala que para los propietarios (especuladores o no) de edificios obsoletos que ya cumplieron su vida útil y que se encuentran bien situados en áreas centrales (de la ciudad de Buenos Aires), resulta ventajoso alquilar sus inmuebles en numerosas piezas que

sumadas superan lo que se puede obtener con un solo alquiler, y que el precio del alquiler representa casi enteramente renta del suelo, pues la edificación carece de valor, el capital invertido en la construcción ya se amortizó, los gastos de mantenimiento y reparaciones son de facto inexistentes, y los gastos de servicios se cargan a los inquilinos.

### **La renta del suelo según los marxistas de la década de 1970, Cristian Topalov**

En un texto muy combativo este autor analizaba la urbanización capitalista y de manera optimista señalaba que todo indicaba la marcha del mundo hacia el socialismo, pues la ciudad capitalista estaba en crisis. Como todo buen marxista el punto de partida de su investigación es "la producción material". Para Topalov (1979) la ciudad es el resultado de procesos capitalistas de urbanización, es decir, de un conjunto de procesos privados de apropiación del espacio, cada uno de ellos determinado por reglas de valorización del capital. La contradicción capitalista de la ciudad radicaba en que era el espacio de socialización de las fuerzas productivas (fuerza de trabajo y medios de producción) y ella misma era una fuerza productiva, porque alberga "las condiciones generales de producción" (transporte, comunicaciones y la mano de obra).

Topalov señala que como un terreno no se transporta ni se reproduce, conduce a una situación de monopolio y que el precio del terreno es el de "una mercancía sin valor", en el sentido marxista de que una mercancía es elaborada con fuerza de trabajo que le otorga valor a ese producto: el suelo no tiene costo de producción y por ello no tiene valor. Así, el valor del suelo se establece por la vía de la demanda: un terreno tiene utilidad por el lugar donde se localiza, es decir, cuesta porque otorga ventajas de ubicación geográfica y porque tiene demanda, esté o no listo para usarse, es decir, posea infraestructura y servicios o requiera de una inversión previa. Así, **los precios del suelo** no son iguales en el espacio, sino que **tienen valores diferenciales**: se elevan más rápido en ciertas zonas de la ciudad (**el centro**) que en otras. Además, como el suelo tiene diversos propietarios y algunos se resisten a vender, el precio del suelo aumenta. En efecto, la propiedad del suelo es una "relación jurídica" que define como formalmente idénticas una pluralidad de relaciones sociales bien diferentes. Por ello, propone dos tipos de propietarios, los capitalistas (el bien soporta su capital) y los no capitalistas, para quienes el bien vale por su valor de uso y/o como medio de subsistencia. Para Azuela (1999) esta última clasificación es bastante reduccionista de la realidad, pues existe una mayor diversidad de propietarios del suelo y por tanto más formas específicas de apropiación de las respectivas rentas.

### **2.5. CIUDAD INTERIOR Y CIUDAD CENTRAL**

En la década de 1970 surge el concepto de "ciudad interior" en el marco de una discusión anglosajona sobre el futuro del centro de la ciudad. Una posición que afirmaba que el antiguo centro era una "reliquia decadente" que pronto sería abandonada, y otra que esperaba que ese mismo centro volvería a ser el corazón de la región y centro de la actividad política, social, económica y cultural. Para Declan Kennedy y Margrit I. Kennedy (1978), si no había una definición exacta de la ciudad interior (un centro de negocios o centro urbano), en cambio habría una diferencia "tajante" y hostil entre dos zonas de la ciudad: un área central de alta densidad edilicia con funciones especializadas y



superpuestas; y una zona con menor densidad y mezcla de actividades residenciales y no centrales. Ambas zonas sufren cambios porque el centro se expande o se contrae en función de la evacuación de industria y oficinas. En este mismo sentido, Ernest Eber (1978) decía que los términos de ciudad central y suburbio ya no eran suficientes para explicar la realidad, forma y función de las ciudades de las naciones industrializadas, porque éstas habían generado una nueva forma de asentamientos humanos. Se trataba de 1: Un "área metropolitana" que se integraba por urbanizaciones periféricas dispersas y de baja densidad con funciones comerciales e industriales, y que cada vez más eran independientes en funciones y base económica (ciudad exterior); y 2. Un área central deteriorada con un papel económico cada vez más reducido y habitada por negros e inmigrantes con bajos niveles de educación y con los peores salarios (ciudad interior). Para Eber la *Ciudad Interior* cambió sus funciones y su estructura social: 1. Antes cumplía una función central definida por los beneficios de su emplazamiento y los servicios y accesibilidad que ofrecía. Sin embargo, la industria y los depósitos emigraron a la periferia, y posteriormente la manufactura; por lo que las ventajas de la centralidad se explotan de manera residual por parte de bancos, servicios, gobierno e industria manufacturera. 2. Los blancos emigraron a la periferia y el centro se llenó de negros y minorías étnicas; el deterioro físico acompañó al social, se incrementó el delito; y ante la ausencia de inversiones el fenómeno del deterioro y evacuación aumentaron.

Para los Kennedy, los programas de renovación urbana de la década de 1950 que sustituyeron construcciones por edificios costosos y de gran altura, y pretendieron revertir el deterioro, la congestión y el abandono del comercio, industria y población de mejores ingresos; muy pronto demostraron su fracaso: se vaciaron, degradaron y además desplazaron a los más pobres; mientras que los ricos no regresaron, porque preferían la baja densidad y el campo. Ello evidenció que los problemas de la *Ciudad Interior* se generaban en territorios urbanos más extensos y eran más complejos que lo previsto.

Por último, vale mencionar que, según Terrazas (2004), el concepto de *Ciudad Central* se generó en los EUA para definir -casi en los mismos términos que la *Ciudad Interior*- a las áreas urbanas centrales que se articulaban con las ciudades satélite y suburbios separados geográficamente, pero que de acuerdo con este autor, en la Ciudad de México el concepto *Ciudad Central* se aplica cuatro Delegaciones Políticas y a un continuo urbano constituido por el Distrito Federal y los Municipios conurbados.

## **2.6. CENTRALIDAD Y TEORÍA DE LA DEPENDENCIA, LA CORRIENTE MARXISTA**

Después de la II Guerra Mundial, cuando varios países latinoamericanos promovían el "desarrollo hacia adentro", a través de la sustitución de importaciones, la industrialización, el progreso técnico y el nacionalismo, algunos investigadores de la recién fundada CEPAL intentaban explicar el atraso socioeconómico y el subdesarrollo de América Latina en función de las desiguales relaciones de intercambio, la inequitativa distribución de la riqueza, las formas de propiedad agrícola, los monopolios internacionales y la falta de intervención del Estado. El prometido desarrollo del Estado benefactor devino en subdesarrollo por la subordinación al capital exterior, la dependencia tecnológica y una tecnificada e insuficiente industrialización para absorber el incremento de mano de obra.

Las consecuencias se expresaban en las desigualdades sociales, la población desempleada y la multiplicación de los asentamientos precarios. Estos problemas se explicaban en función de dos corrientes de pensamiento, la marginalidad y la dependencia.

La marginalidad era el resultado de la escasa industrialización y alta urbanización y modernización, y se traducían en la presencia de grandes grupos de población que no gozaban de los beneficios económicos, bienes y servicios producidos por la sociedad, y estaban incapacitados para traspasar esa condición. La máxima expresión de la marginación la representaba la población pobre que se asentaba al margen de la ciudad, en la periferia urbana, a través de invasiones y de construcción de viviendas precarias. Sin embargo, la marginalidad también estaba presente en el centro de la ciudad, donde la población pobre del campo que emigraba a las ciudades encontraba un alojamiento barato y desplegaba estrategias de sobrevivencia que caracterizaban la "cultura de la pobreza".

Para la teoría de la dependencia el subdesarrollo no es una etapa pasajera que antecede al desarrollo, sino una condición estructural que nació con el capitalismo internacional, que articula diversas economías y les asigna funciones diferentes a los países dominados, entre ellos los de América Latina. En esta perspectiva la "marginalidad" no se entendía como la no integración a la sociedad, sino como consecuencia del funcionamiento del capitalismo: la pobreza urbana y rural, y el desempleo ("ejército industrial de reserva") son resultado del capitalismo dependiente que favorece algunos sectores urbanos y estanca otros. Algunos autores señalaban que se asignaba demasiado peso a los factores exógenos, cuando muchas razones del subdesarrollo se encontraban dentro de las estructuras económicas y sociales de cada país. Este enfoque encontró una buena acogida en la corriente marxista, que acuñó el término de "urbanización dependiente".

### La centralidad y la teoría de la dependencia

Castells (1971 y 1980) entiende **la centralidad** urbana como un elemento fundamental de la estructura urbana y como un **lugar geográfico con un contenido social**. Para él, la estructura espacial se determina en "última instancia" por la estructura económica y en parte por la superestructura (política, ideología y aparato jurídico), mientras que la especialización funcional de la ciudad es una necesidad de la industrialización capitalista. Aquí, el centro es una parte de la ciudad que desempeña **una función integradora, simbólica y lúdica**, coordina las actividades urbanas y crea las condiciones necesarias para la comunicación entre la población. Pero esta centralidad, contraria a la que se le asigna a los centros históricos, no implica una ubicación geográfica ni una entidad espacial definida para siempre:

- El **centro simbólico** es el resultado de los valores que una sociedad otorga al espacio construido. Una ciudad no es únicamente un conjunto funcional que administra y dirige su propia expansión, sino una serie de símbolos ubicados en puntos clave (el o los centros) que permiten a la sociedad establecer contacto con el espacio.
- El **centro lúdico** se produce por la concentración de lugares de recreo y entretenimiento y por una sociedad que cada vez más valora el consumo y asume los patrones de diferenciación definitiva entre el hábitat y el trabajo.



- El **centro del intercambio** coordina las actividades y funciones dispersas en la ciudad: allí se ubica el corazón administrativo, financiero, político y comercial de las grandes aglomeraciones y la gestión de las actividades productivas. La función de intercambio deriva de la división social del trabajo, la especialización funcional y la urbanización expansiva. La centralidad otorga un alto beneficio a las actividades que se alojan en su seno, lo que compensa los problemas de congestión vehicular y costo del suelo.

Castells aborda esquemáticamente, en una perspectiva histórica, el surgimiento y separación progresiva de los tres tipos de centralidad en la ciudad europea para demostrar que la especialización del centro no es azarosa: el centro simbólico, funcional y lúdico corresponderían a la ciudad medieval, la ciudad industrial y la megalópolis respectivamente:

- La plaza medieval albergaba los símbolos religiosos y posteriormente los burgueses (el mercado). Un mismo espacio concentraba el centro simbólico y de intercambio.
- Con la ciudad industrial aparece un nuevo centro de negocios, a menudo con lugares de diversión y ocio (centro de intercambio y lúdico), que coexiste con el centro histórico que conserva las funciones de administración (centro simbólico). Aquí, los procesos de sustitución edilicia obligan a "reinterpretar" los monumentos que subsisten como elementos de un nuevo sistema de signos espaciales.
- La separación espacial de los tres centros en la megalópolis corresponde a la autonomía y especialización funcional, las comunicaciones y el desarrollo. Con el crecimiento urbano el comercio y la función de recreo se dispersan en el territorio y los nuevos barrios ya no tienen relación directa con el centro, por lo que éste pierde el rol principal: se reduce a la presencia de comercio especializado y popular, la gestión pública, administrativa y de información, y como además la función residencial desaparece, el nombre de centro de negocios "es el más adecuado".

Castells conocía el eco que sus aportaciones tenían en América Latina y se cuidó de no trasladar directamente sus ideas a nuestra región. En el prologo de *La cuestión urbana* lo señala claramente e incluso se refiere a las particularidades de América Latina: 1. La "dependencia" de la región es producto de una "forma histórica particular de relaciones entre formaciones sociales de dominación de clase: colonial, capitalista comercial, industrial e imperialista"; y 2. La "urbanización dependiente" es el proceso de gran crecimiento demográfico sin desarrollo económico equivalente, que se efectuaba en la década de 1970 en las grandes ciudades de la región y en particular en las ciudades capitales. Sin embargo, esta advertencia parece no haber tenido mucho efecto entre algunos de sus seguidores, quienes "comprobaban" sus postulados a través de constantes citas.

### **La dependencia de la teoría**

Dos publicaciones de Roberto Segre reflejan claramente el discurso mecánico y los conceptos con que algunos partidarios del marxismo se explicaban de manera muy esquemática la centralidad y la cuestión urbana latinoamericana.

**El centro de los símbolos de la clase dominante.** Para Segre (1977) el centro urbano cumple un doble papel funcional y simbólico: 1. Concentra y coordina funciones que dan

cohesión a la sociedad (administración, consumo, contacto humano e intercambio cultural y comercial). 2. Alberga la mayor carga de símbolos de la ciudad de acuerdo a las "funciones socialmente jerarquizadas por la comunidad e históricamente impuestas por la clase dominante". Para él, los centros urbanos poseían una dualidad de significados, porque albergan los edificios símbolo de la estructura de poder dominante y las funciones de la mayoría de la población. Esos valores son producto de transformaciones históricas: a partir de la década de 1950 la urbanización modifica la estructura de varias ciudades (expansión física, diversificación funcional, preponderancia de la industria y el comercio sobre otras funciones, la especulación del suelo orienta el crecimiento urbano) e implican en el centro urbano la obsolescencia de las viejas estructuras edilicias para albergar el incremento de funciones, por lo que se demuelen, mientras que el comercio constituye la actividad con mayor peso. Aquí hay una pequeña referencia a las campañas que realizaba la UNESCO a nombre de la salvaguarda de los cascos históricos en beneficio de la comunidad, pero se señalaba que esos programas beneficiaban a la "alta burguesía" y al turismo. En los centros de las ciudades capital de país la situación era peor: allí se manifestaba físicamente el dominio y el control económico del capital nacional y trasnacional; se ubicaban los modelos arquitectónicos importados que expresaban la modernidad neocolonial; la economía de mercado se explicitaba con anuncios que hacían desaparecer la arquitectura; y además allí se expresaba "la capacidad adquisitiva de la burguesía urbana", donde consumía el 5% de la población (sic). La centralidad era asimismo, escenario de la lucha de clases, en ella se expresaban las profundas contradicciones sociales, políticas, económicas y culturales. Los burgueses pretendían apropiarse del centro, conservando la ciudad colonial heredada "con una nueva clave semántica" y pretendían mantener al margen al resto de la sociedad (según esta versión, esa es la razón de la salida de las universidades del centro de las ciudades de México y Caracas, porque son un actor que podía causar conflictos). En este sentido Segre sostenía que el centro de la ciudad latinoamericana no aseguraba el intercambio entre las funciones de la ciudad y no era el punto de "encuentro de la comunidad, la fiesta, el intercambio cultural" debido a la primacía de las funciones comerciales, la segregación y la división de clases sociales (tal vez por vivir en La Habana el autor no conocía la diversidad de actividades populares que se realizan en las áreas centrales de muchas ciudades latinoamericanas). Por las mismas razones, las "fuerzas más revolucionarias" de la sociedad "golpean los centros del poder burgués" y cuando llegue el triunfo revolucionario, éste le asignará nuevos usos y funciones al centro y "el pueblo en el poder" otorgará un nuevo sentido a la arquitectura intacta. Uno de los mayores excesos de este ideologizado discurso es el siguiente: en el centro de la ciudad se ubican los elementos de "penetración" del sistema económico, los bancos son filiales de los países capitalistas y expresan la arquitectura imperial en un país dependiente, mientras que los hoteles "albergan a los agentes inspectores de la cadena de explotación" (sic).

**Símbolos del poder y conservación de los centros históricos.** Ocho años después del libro comentado, Segre (1985), acompañado de Rafael López Rangel, reedita su libro aumentado pero no corregido. En este documento el discurso esquemático se sostiene (el centro alberga los símbolos del poder de la clase opresora, pero se incluye un apartado que relata acciones de conservación de los centros históricos (no sé si por la participación del segundo autor o por la fuerza que tomaba el tema en la región), pero nunca aclara el cambio de atributos que se asigna a los centros históricos: antes albergaba los "símbolos de

dominación" y ahora las "tradiciones e identidades nacionales". Los intentos de renovación urbana al estilo de los CIAM se interpretan como políticas de apropiación territorial por parte de la "burguesía" que implican el desplazamiento del "proletariado". Los autores se lamentaban que en menos de un siglo la influencia de la civilización tecnológica irrumpió en los cascos históricos y los destruyó, en algunos casos en forma definitiva, pero al mismo tiempo destacaban acriticamente la multiplicación de iniciativas para la conservación de los cascos históricos: proyectos de restauración realizadas por la UNESCO, la OEA y varios gobiernos nacionales (Cuba en 1963 y México en 1972); una serie de conferencias y coloquios regionales; y programas de desarrollo del turismo y salvaguarda del patrimonio impulsados por el PNUD y el BID en Quito y Perú. Sobre éstos últimos ya no se critica que sean destinados al turismo, pero se señala que deberían incidir en el desarrollo económico y social de la zona, y no sólo en la cultura y la técnica (sic). En el discurso persiste una visión homogénea de que los centros históricos son el "centro comercial" del 5% de la población burguesa, de que las expresiones de la cultura popular sólo se permiten si forman parte de la esfera del consumo capitalista, etcétera.

### **Aportaciones de investigaciones empíricas**

A principios de la década de 1970 Schteingart y Torres (1973) analizan el caso del desplazamiento de la centralidad urbana en tres metrópolis del cono sur (Buenos Aires, Lima y Santiago de Chile), en el marco de estudios sobre la urbanización dependiente. Lejos de las posturas mecanicistas (como las reseñadas arriba), las autoras realizan una verdadera contribución al entendimiento de los procesos de estructuración y especialización espacial de las ciudades latinoamericanas, y concluyen que no hay un modelo típico de "la ciudad latinoamericana" y que tampoco hay evidencias de que nuestras ciudades evolucionen hacia patrones de reestructuración urbana similares a las de los EUA.

Las tres metrópolis parten del mismo modelo de ciudad colonial que entra en crisis en la segunda mitad del siglo XIX, producto de las transformaciones económicas, sociales y políticas de cada país. Sin embargo, los procesos de reestructuración y especialización funcional, entre ellos el desplazamiento de la centralidad, ocurren en distintos períodos y con diferentes intensidades, en función de los ritmos y momentos de crecimiento demográfico y económico y del proceso de "metropolización"<sup>12</sup> que se realiza en un lapso de más de 120 años en dos períodos:

1850 – 1930: En el cono Sur hay una intensa explotación y exportación de materias primas; una fuerte inversión extranjera (inglesa) en la infraestructura de transporte; una gran inmigración europea incentivada (particularmente en Argentina). En este contexto varias ciudades crecen rápidamente y se modernizan, y surge una nueva burguesía nacional y clases medias. Buenos Aires es un centro de intercambio y de servicios, Santiago aprovecha las ventajas de la minería y Lima de manera más limitada se sirve del auge de la plantación. Buenos Aires crece más que Santiago y Lima en proporción 8 – 3 – 2. En las tres ciudades la elite abandona el centro para mudarse a la periferia, pero con distintas intensidades:

---

<sup>12</sup> Otros autores prefieren utilizar los conceptos de modernización y urbanización, y el de metropolización (Gormsen y Romero) lo reservan propiamente para el período de gran crecimiento urbano y de formación de las grandes ciudades que albergan grandes porcentajes de la población nacional.

- Buenos Aires mantiene el prestigio del centro a través del arraigo de clases medias y los conventillos que se forman desaparecen por el auge económico y la renovación edilicia.
- En Santiago los estratos medios se pauperizan y los altos emigran, mientras que grupos de medios y bajos ingresos rodean el centro y consolidan una "zona de estancamiento".
- En Lima la elite se marcha a un nuevo sector residencial.

1930 – 1973: Pasada la crisis de 1929 y la II Guerra Mundial, los gobiernos nacionales dirigen sus esfuerzos hacia la sustitución de importaciones y la industrialización, que genera la descomposición de las estructuras agrarias y la migración campo ciudad, y el aumento desproporcionado de la urbanización. El crecimiento demográfico y urbano se realiza en México, Caracas, Lima, Bogotá y otras ciudades medianas, y aparece un proceso de "marginalización" ecológica urbana<sup>13</sup> que impacta más a las ciudades donde la urbanización es más tardía y veloz. El crecimiento demográfico urbano se invierte, Lima – Santiago – Buenos Aires en proporción 12 – 6 – 3. Los tres centros mantienen: 1. Las actividades políticas, administrativas, financieras, de gestión, servicios y manufactura; 2. "El" centro comercial de la ciudad, que alberga el comercio tradicional, especializado y de turismo. En Buenos Aires también se mantiene el centro de la moda y la alta categoría, pero en Santiago éste se suburbanizó y en Lima desapareció; y 3. El centro cultural y de esparcimiento en Buenos Aires tiene un peso metropolitano por su riqueza y diversidad; en Lima y Santiago éste se ha descentralizado hacia los sectores de altos ingresos. El común denominador de las tres ciudades son: los movimientos residenciales de las clases medias y altas de tipo sectorial, el surgimiento de asentamientos periféricos precarios, una segregación espacial que sigue patrones sectoriales y no anulares, y la **descentralización de algunas funciones centrales**.

- En Buenos Aires ocurre una densificación central con sustitución edilicia, se conserva la función habitacional y se mezcla con actividades centrales.
- En Lima el centro se rodeó de tugurios, no hubo renovación edilicia y se incrementó el comercio callejero, actividades que se realizan simultáneamente pero no mezcladas con el turismo y el comercio. La función habitacional se degradó y especializó.
- Santiago es un caso intermedio: hay menos tugurización y deterioro que en Lima, pero menos renovación edilicia que en Buenos Aires. Las clases medias y altas se desplazaron al Este y la vivienda en la zona central se degradó.

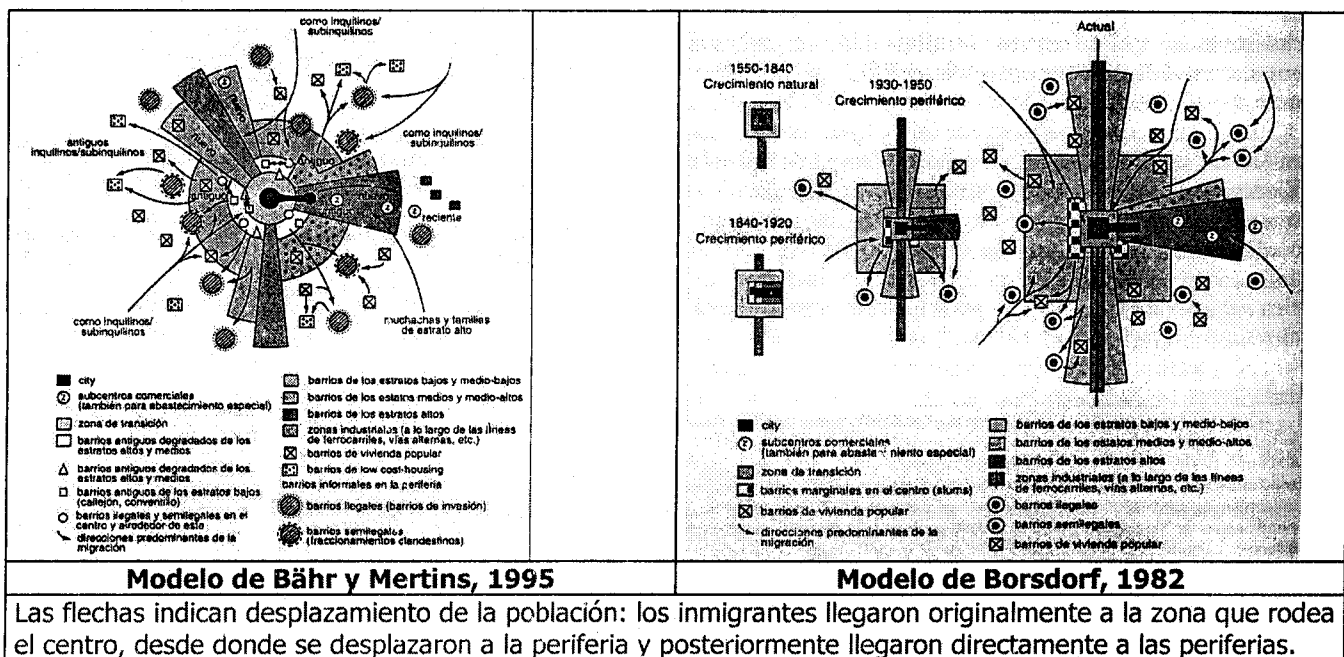
## 2.7. EL CENTRO COMO ESTRUCTURADOR DE LA CIUDAD Y LA METRÓPOLIS LAS APORTACIONES DE LOS GEÓGRAFOS ALEMANES

Contrario al análisis esquemático de los geógrafos de los EUA, a principios de la década de 1980 los geógrafos alemanes realizaban una lectura más cuidadosa de los fenómenos que sucedían en el centro de la ciudad latinoamericana, no entendían este pequeño territorio como una zona homogénea y destacaban el uso intensivo que grupos de bajos ingresos hacían de él, a pesar o justamente debido a la segregación urbana y a la división de clases sociales. En estos modelos destaca el papel central que han cumplido los centros históricos en la estructuración de la urbe, pues hasta fines del siglo XIX constituyeron toda la ciudad.

<sup>13</sup> Se trata de *callampas, jacales, barriadas, paracaídas o favelas* construidas en las periferias urbanas en terrenos no aptos y de viviendas sin infraestructura y servicios; y que no cumplen los estándares aceptados.

## La ciudad latinoamericana según Bähr y Mertins (1982 modificado en 1995)

En este modelo las ciudades se estructuran a través de tres patrones espaciales diferentes y superpuestos: 1. La estructura colonial ha dado lugar a la formación de un **distrito de negocios** que se rodea de un anillo de usos mixtos (vivienda, comercio e industria) y de áreas residenciales periféricas ocupadas por pobres; 2. Una estructura moderna y sectorial se constituye a partir de 1930 formada por el desplazamiento de algunas zonas residenciales sobre ejes centrifugos: la vivienda de clases medias y altas sigue la zona comercial, y las viviendas de los pobres a la industria; 3. Una estructura nuclear periférica está constituida por barrios autoconstruidos por población de bajos ingresos y por conjuntos habitacionales construidos por los gobiernos, así como por áreas residenciales cerradas de población rica. Esta estructura se complementa con el surgimiento de nuevos centros comerciales en áreas consolidadas y periféricas, mientras que nuevos inquilinatos aparecen en las zonas de vivienda de la población de bajos ingresos.



## El desarrollo urbano de las ciudades hispanoamericanas según Borsdorf (1982)

El modelo representa la ciudad de forma cuadrada, retoma elementos de las teorías de los núcleos múltiples y sectores radiales, y reconoce que la estructura urbana es resultado de su evolución histórica. Se consideran cuatro grandes etapas de desarrollo: 1. Crecimiento natural 1550 – 1840, donde la ciudad está rodeada de barrios de indígenas. 2. Urbanización I de 1840 a 1920: la ciudad crece, el centro de negocios se expande hacia un extremo y la zona mixta se desplaza hacia un extremo de la ciudad. 3. Urbanización II de 1930 a 1950, la ciudad crece notablemente, el centro y la zona mixta se expanden y desarrollan sobre dos ejes; surgen las colonias periféricas ilegales; los barrios de la clase alta se ubican a los lados de la zona mixta y aparecen migraciones intraurbanas hacia el centro de la ciudad y de aquí a las periferias. 4. Época actual de 1960 a 1990, las tendencias de la fase anterior se exageran, el **centro de negocios** mantiene su importancia, no se expande

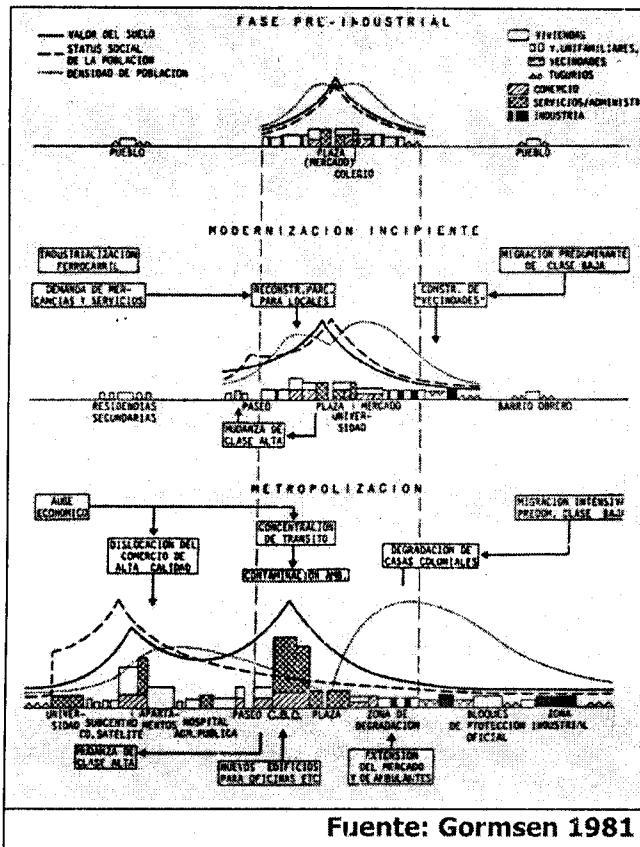
sustancialmente, pero sí las áreas mixtas a lo largo de 3 ejes. Aparecen barrios dispersos, legales e ilegales, mayoritariamente de población de bajos ingresos.

### **La polarización del centro histórico, según Gormsen (1981 y 1989)**

A principios de la década de 1980 Gormsen identificaba cuatro agudos problemas de los cascos antiguos de las ciudades latinoamericanas, que hacían prever la continuidad de su deterioro y expresaban claramente las preocupaciones de esa época: el tráfico; la especulación urbana que amenazaba con sustituir los vetustos edificios por edificios modernos con mayores alturas; las limitaciones de las leyes de preservación del patrimonio; y la crítica situación social de la población que habitaba la ciudad antigua, así como el despilfarro que constituían las áreas subutilizadas. Gormsen propone un modelo que sintetiza las transformaciones de la ciudad latinoamericana ocurridas en el siglo XX hasta la década de 1980, a través de tres momentos que se representan en cortes:

- **La ciudad preindustrial** (hacia 1900). Las funciones centrales generadas en la ciudad colonial se conservan y delimitan la plaza mayor, en torno a ella se ubican las viviendas burguesas (estatus social) en donde los valores del suelo son más altos. Existen diferencias entre el centro y la periferia, hacia los suburbios decrece la densidad poblacional, los valores del suelo, los equipamientos, la infraestructura y los servicios urbanos, y se ubican las viviendas y los talleres del resto de la población.
- **La modernización inicial** (1900 - 1950). La centralidad aún se mantiene en torno a la plaza mayor, pero ya se inician procesos de desplazamiento y expansión de algunas áreas comerciales y habitacionales hacia una zona de la ciudad, que generan un desarrollo asimétrico de la urbe. Las familias privilegiadas abandonan sus viejas casonas y se mudan hacia nuevos y modernos asentamientos con arquitectura ecléctica en torno a una alameda o un paseo y con ello se desplazan los valores más altos del suelo. En la otra parte de la ciudad se ubica el mercado, la industria y las habitaciones de la población con menores ingresos, en donde se construyen masivamente cuartos en alquiler agrupados en torno a un callejón y con servicios comunitarios, aquí se encuentra la mayor densidad habitacional. En torno al mercado (que cambió de sede varias veces en el siglo XIX) se expande el comercio "popular", que penetra en las casonas y patios y modifica los inmuebles. Mientras que en torno a la plaza mayor se realizan algunas transformaciones urbanas y edilicias para dar cabida a oficinas públicas, hoteles, comercios y bancos. Estos cambios están vinculados al crecimiento de la población y serán las causas de la profundización del desarrollo asimétrico posterior de la ciudad.
- **Fase de metropolización** (desde 1950). La reestructuración urbana se dispara con la multiplicación del crecimiento poblacional y de la expansión urbana. En una parte de la ciudad antigua y sobre un eje principal se forma un centro de negocios, que mantiene valores del suelo altos, sufre un proceso de sustitución de las construcciones antiguas por edificaciones modernas de varios pisos de altura, o bien, sufre un proceso de construcción de terceros y/o cuartos pisos sobre el edificio existente, para incrementar las superficies utilizables. El centro conserva ciertas funciones centrales como las sedes administrativas y religiosas y una gran concentración de pequeño comercio, pero muchas funciones centrales (oficinas administrativas, comercios, universidades) se desplazan hacia (o se generan en) nuevos centros y subcentros.

En esta última fase, el sector de la ciudad en donde se ubica la industria y el mercado intensifica su función habitacional para población humilde (concentra las mayores densidades de población) y aparecen áreas de tugurios entre la ciudad antigua y el área de expansión periférica. Mientras que en el otro sector de la ciudad se desarrollan mejores viviendas y centros comerciales y de servicios para la población privilegiada, que ya no visita el centro para realizar sus compras, y en donde los valores del suelo son más altos. En este proceso de reestructuración urbana también sucumben a la terciarización y sustitución edilicia algunos barrios de "Villas" y "Quintas" (casonas unifamiliares con amplios jardines) construidos en la primera fase de modernización, como la colonia Juárez en México hoy llamada Zona Rosa: las casonas ajardinadas son refuncionalizadas o sustituidas por construcciones de mayor altura y las edificaciones que circundan un eje, un paseo y/o barrios enteros, se transforman en subcentros urbanos de servicios.



Fuente: Gormsen 1981

En este modelo son claras las transformaciones que sufre el centro histórico:

- En la ciudad preindustrial las funciones centrales se conservan en torno a la plaza, igual que la mayor densidad de población, los valores del suelo más altos y las viviendas de la población privilegiada.
- En la primera modernización la ciudad antigua inicia procesos de transformación social y espacial, que van perfilando dos zonas claramente diferenciadas: una privilegiada que se terciariza y se despuebla, y cuya población emigra hacia modernos asentamientos; en tanto que la otra zona, en donde se ubica el mercado y las industrias, se densifica a través de la subdivisión de palacios y casonas, que se pueblan por población de escasos ingresos.
- Con la metropolitización de la ciudad el casco antiguo sufre graves impactos que profundizan los cambios iniciados en la fase anterior: una parte de la ciudad antigua se moderniza y se terciariza completamente, lo que implica tanto la sustitución de los edificios existentes por modernos edificios de varios pisos, así como el despoblamiento; Mientras que en la otra parte de la ciudad se incrementa el hacinamiento, aparecen tugurios e igualmente se terciariza con una oferta de comercios y servicios para la población de menores ingresos.

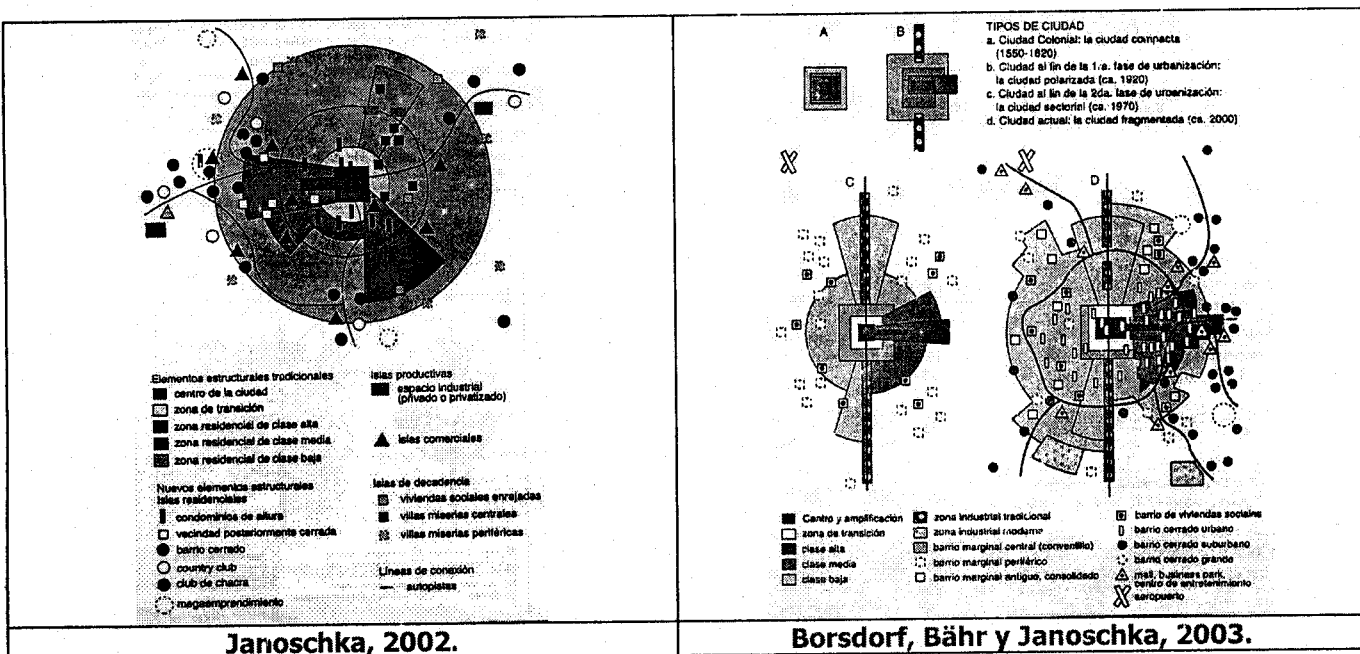
El modelo generaliza bastante y hay varias críticas: Gormsen (1981) mismo reconoce que en el modelo no se representan los servicios urbanos, las infraestructuras y el transporte; el proceso de modernización y de metropolitización de las ciudades no necesariamente coincide con las fechas propuestas; se renuncia a una representación de superficies urbanas (Einsele et al, 1994); no sirve para explicar el surgimiento de centralidades múltiples que ya no necesariamente se establecen sobre un eje o dirección; y tampoco refleja los intentos de reconquista de los centros históricos por parte de iniciativas públicas y privadas destinadas a la población de mayores ingresos. Sin embargo, el modelo es útil para expresar claramente dos procesos de desarrollo del centro histórico hasta los años 1980: 1. La formación del centro de negocios se generó en la plaza mayor, pero después se desplaza en



una dirección de la ciudad que se expande y termina por instalarse afuera de la ciudad antigua, y 2. Las ciudades latinoamericanas y sus **centros históricos se desarrollan en dos direcciones diferentes**: la población de escasos recursos se hacina en las degradadas y antiguas viviendas de una parte de la ciudad antigua, mientras que la otra parte se ha despoblado y modernizado para desempeñar funciones centrales.

### El centro en la ciudad fragmentada (1998 – 2003)

Los recientes asentamientos cerrados de la elite aparecen aquí como una manifestación de la polarización social y económica de las sociedades latinoamericanas, y como una expresión espacial del libre mercado y de los procesos de privatización de los bienes y servicios urbanos. La ciudad de los espacios públicos se repliega en enclaves protegidos y de acceso restringido, lo que genera "islas" residenciales y de consumo en las ciudades. M. Janoschka expresa este "archipiélago" urbano en un modelo fuertemente anclado en el esquema de anillos concéntricos y sectores radiales; mientras que Bähr, Borsdorf y Janoschka actualizan el modelo de evolución histórica, que ahora transita de la ciudad compacta a la ciudad fragmentada, la fase "actual" del modelo Borsdorf de 1982 es sustituida por un "caótico" esquema que incluye muchas "islas" de barrios urbanos y periféricos cerrados, así como centros comerciales cercados dispersos en el territorio. Aquí se manifiesta que el principio de estructuración espacial ha cambiado: 1. Centro – periferia en la colonia; 2. El bulevar, el paseo o la alameda en la primera fase de urbanización; 3. La polarización en la segunda fase de urbanización; y 4. La fragmentación en la última fase de reestructuración urbana. En estos cuadro períodos el símbolo del orden urbano también cambió: plaza, bulevar, barrio alto – barrio marginal, y finalmente barrio cerrado y *mall*.



Melé (1998) critica el uso de modelos para explicar la estructura de las ciudades latinoamericanas, aunque él cita uno producido por un colega francés cuyo demasiado parecido a los propuestos por los alemanes. Para él, sólo es posible analizar la estructura de las ciudades mexicanas a través de una geografía compleja de polos de centralidad con



diferentes escalas, que incluyen corredores y centros comerciales producidos en la década de 1990. Con la aparición de nuevas centralidades, los centros históricos sufren un proceso de diferenciación interno que se caracteriza por elementos ya mencionados por Gormsen: 1. Degradación edilicia y transformación de casonas en vecindades, con una gran densidad de poblamiento, que permite la cercanía a las fuentes de trabajo informal (mercados, actividades industriales y talleres populares); 2. Un proceso de renovación y sustitución edilicia realizado entre las décadas de 1940 a 1970 con edificios en altura para oficinas y departamentos; y 3. La conformación de un hipercentro comercial. Aquí la permanencia del comercio y de la vivienda popular, y la desvalorización del centro histórico, así como la persistencia de la función simbólica valorizada por el poder político, se explican por la ausencia de presión inmobiliaria y de políticas habitacionales, así como por las iniciativas públicas de "rescate": los programas del Estado pretenden romper la lógica de deterioro e impulsar la reinversión y reconquista, sin embargo, la "desvalorización" del centro, además de su expresión en el deterioro físico y funcional, incluye las prácticas residenciales y de compra y el concepto de vida de las clases medias y altas, que se satisface lejos del centro.

## 2.8. LA DIFERENCIACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO Y DEL CENTRO URBANO

Entre los primeros intentos teóricos para diferenciar la centralidad urbana del centro histórico se encuentran los aportes que Panella (1978) realiza en el contexto de la discusión sobre la preservación de los cascos antiguos en Italia en la década de 1970, país en el que se había creado la figura de "centro direccional" como centralidad alternativa y moderna, para albergar las funciones incompatibles con la ciudad histórica y al mismo tiempo salvaguardar el patrimonio urbano. El centro direccional constituye una de las recomendaciones que en la década de 1930 dos personajes hacían para el buen funcionamiento de la ciudad y la salvaguarda del patrimonio: 1. G. Giovannoni proponía descongestionar el casco histórico, impedir que desempeñara funciones para las que no estaba adaptado, mantenerlo al margen del tráfico y reducirlo a un modesto barrio de usos mixtos con negocios y vivienda de ricos; y 2. Le Corbusier (1993) señalaba que si por preservar el patrimonio histórico no se pueden abrir modernas vialidades para que funcione el centro de negocios, entonces hay que cambiar las actividades de lugar. Ambas propuestas promueven la creación de nuevas centralidades y con ello la ciudad policéntrica:

Panella encontraba que los centros direccionales tenían dificultades para funcionar como tales, mientras que los centros históricos continuaban desempeñando funciones centrales producto de su extraordinaria riqueza acunada en estructuras urbano arquitectónicas y de inversiones recientes que implicaban la transformación de la morfología urbana. Por ello, el autor propone diferenciar los conceptos de centro histórico (el lugar que alberga la memoria) y centro urbano o *centro ciudad* (el lugar que alberga las funciones centrales), aunque uno contenga al otro, es decir, ambos pueden coincidir en el territorio. Asimismo, Panella se quejaba de la ausencia en Italia de una definición técnica sobre el concepto de *centro ciudad*, por ello revisa dos conceptos acuñados en otros países, uno que tiende a la unifuncionalidad y otro que incluye aspectos de la vida comunitaria de un territorio:

- El *Central Business District* define territorios compactos en función de la presencia, densidad e intensidad de funciones centrales (comercio, servicios, ocio y reunión).

- El *Stadzentrum* (centro urbano de Alemania oriental) además de las funciones centrales señaladas arriba, incluye la función simbólica de los edificios (conjuntos monumentales, patrimonio histórico y espacio público) y los equipamientos que satisfacen las necesidades materiales e intelectuales de la población de la ciudad.

Para Panella, precisamente estos últimos atributos son los que permiten al *centro ciudad* la articulación de las estructuras urbanas y sociales, a partir de los cuales se deberían resolver de manera equilibrada las necesidades de la ciudad y de la población residente del centro, y la conservación del patrimonio. En la década de 1970 en América Latina también se generaron importantes contribuciones en torno a los centros históricos y la centralidad urbana, que son el motivo del siguiente apartado.

## 2.9. CENTRO URBANO Y CENTRO HISTÓRICO EN AMÉRICA LATINA

Milton Santos (1959) señalaba que en general el centro urbano en las ciudades de América Latina estaba constituido por la alta concentración de servicios de todas las escalas, especialmente de comercio y era nudo esencial de una red de vías urbanas. Santos señala que el centro o la centralidad podía ser doble o triple: en Salvador de Bahía el centro comercial y de negocios estaba orientado al exterior y se ubica junto al puerto, mientras que el centro cívico y de los servicios se orientaba hacia el interior, ocupa la parte alta de la ciudad y coincide con el centro histórico. Sin embargo, vale aclarar que las ciudades brasileñas tuvieron un origen y conformación muy diferente a las ciudades de la América hispana.

### Modernización y metropolización de las ciudades latinoamericanas

José Luis Romero (1976) consigna dos momentos decisivos en la configuración de las ciudades latinoamericanas y de sus centros históricos, en el marco de procesos de reestructuración de la economía mundial.

**1. La primera modernización.** A partir de 1880 muchas ciudades latinoamericanas, en especial las grandes ciudades capitales y sus puertos, comenzaron a experimentar cambios sociales y físicos, que estaban estrechamente vinculados a las necesidades del mercado de Europa y Estados Unidos. Ello estimuló la concentración de población nacional y extranjera en determinadas ciudades y suscitó nuevas formas de vida, que aceleraron las tendencias que procurarían disipar el pasado colonial. En este proceso los centros de las ciudades sufren dos tipos de transformaciones: 1. En la mayoría de las ciudades se mantuvo el centro administrativo y comercial, pero sólo en algunas ciudades se modernizó la arquitectura y se mantuvo el prestigio, a través de un audaz principio de modernización que rompe con la estructura del casco antiguo: se ensanchan y construyen calles que facilitan la comunicación con los nuevos barrios, se construyen monumentales edificios públicos y se emplazan monumentos en lugares destacados (Buenos Aires, Río de Janeiro, Montevideo, etcétera); y 2. En muchas ciudades se formaron barrios miserables en el casco colonial con el desplazamiento de las clases burguesas o "las familias de la plaza", que se avergonzaban de la humildad de los cascos coloniales y emigraron a la periferia, con la consecuente subdivisión de las casonas en *vecindades*, *callejones*, *cortiços* o *conventillos*, en donde se

refugió la población pobre. Las ciudades que no se incorporaron al circuito del mercado mundial permanecieron estancadas, conservando sus características sociales y urbanas. Romero destaca que más que la permanencia intacta del trazado urbano y de la arquitectura, perduran las sociedades con sus viejos linajes ante la falta de estímulos para la formación de clases medias o la diversificación de las clases populares, que pretendan transformar la estructura de dominación.

**2. La metropolización.** Hacia la mitad del siglo XX las ciudades de América Latina se masifican producto de la nueva modernización que impacta los cascos antiguos de muchas maneras: se sustituyen las viejas casas de patio por edificios de departamentos en altura con un nuevo lenguaje arquitectónico; se erigen monumentos en homenaje al poder del Estado, los bancos y las aseguradoras. Romero consigna tanto **el desplazamiento como el fortalecimiento de la centralidad en el casco histórico** a través de la formación de un distrito de negocios: 1. En unos casos el centro administrativo, comercial y financiero se desplazó rápidamente a la periferia y el casco antiguo empezó a deteriorarse y a descender de categoría, los negocios bajaron de nivel, las viejas casonas quedaron abandonadas o se transformaron en *vecindades* y las calles se transformaron en bulliciosos campamentos de vendedores callejeros. 2. En otros casos permanecieron los bancos, los negocios de mayoristas, las dependencias de gobierno, la Catedral y el Cabildo. Sin embargo, al culminar las horas de actividad el barrio se queda desierto. En éstos últimos casos el casco antiguo no perdió su función ni dignidad y se mejoró al compás de los barrios más adelantados (Santiago, Buenos Aires y Río de Janeiro), manteniendo los mejores hoteles, la distracción y el turismo, y en donde se agregaron nuevas casas de departamentos y edificios públicos. Finalmente, Romero también consigna el desarrollo asimétrico y la fuerte segregación socio espacial de las ciudades latinoamericanas, que aunque no era un fenómeno nuevo, con la ciudad masificada adquirió dimensiones y contrastes como nunca se habían visto.

### **Impactos de la urbanización en los centros históricos**

Jorge Enrique Hardoy (1983 y 1992) representó una gran aportación al estudio y comprensión de la problemática de los centros históricos latinoamericanos en la década de 1980, en un contexto que estaba dominado por las corrientes de pensamiento que entendían al centro histórico como una gran concentración de monumentos. Muchos de sus aportes son aún vigentes. Sin duda, su mayor contribución fue demostrar que los problemas que padecen las áreas centrales de las ciudades grandes y zonas metropolitanas, y en particular sus centros históricos, derivaban de la interacción del centro con la periferia, y se encontraban en áreas geográficas más extensas y en procesos sociales, económicos y políticos, que rebasan no sólo a las áreas centrales, sino a la ciudad entera y a las zonas metropolitanas que los contienen.

Hardoy denunciaba en la década ("perdida") de 1980 la situación que padecían los centros históricos de América Latina: destrucciones y alteraciones, degradación urbana, cambios de uso del suelo, concentración del comercio, obsolescencia edilicia, congestión vehicular, desprestigio social, alojamiento de población de bajos ingresos y de delincuentes, expulsión de habitantes, así como la falta de inversiones públicas y privadas suficientes para salvaguardar el patrimonio. Él se explicaba en parte, esta "marginalidad" por la **pérdida de**

**las funciones centrales** con respecto de sus áreas metropolitanas que históricamente albergaron, pues aunque físicamente se conservaran algunos de sus elementos básicos y simbólicos (edificios educativos, de gobierno, iglesias, bancos y comercios), la función de centro cívico y administrativo se desplazó hacia otros barrios. Además, justamente por su doble condición de barrios habitados y de distritos con funciones metropolitanas, se derivaban una serie de conflictos entre usuarios y residentes, y entre diversos intereses sociales y económicos antagónicos como el comercio formal y el informal; la especulación y la conservación del patrimonio, el turismo, etcétera.

Hardoy definía una tipología de áreas históricas en términos de las funciones urbanas y de la escala (número de habitantes) y características físicas de los asentamientos humanos, que incluía: *pueblos, ciudades, centros y conjuntos históricos*, así como *monumentos*. El centro histórico se definía en 1983 por ser una zona urbana de antigua fundación con valor cultural y arquitectónico, que constituía el centro de un territorio metropolitano o de una ciudad de considerable población; poseía una densidad demográfica importante y complejas y diversificadas funciones; y había sufrido el impacto de la creciente urbanización en el siglo XX, lo que en algunos casos implicó la destrucción del centro histórico (sic). En 1992 se agregaba que el centro histórico era o había sido el distrito central de grandes aglomeraciones, pero que en algunos casos, por causa de la urbanización, había perdido o conservado sus funciones centrales, a pesar de las transformaciones urbano arquitectónicas. Curiosamente en ambas definiciones se incluyen los casos que han perdido el atributo de la historicidad con la destrucción, es decir, se definen áreas por características que ya no tienen. Hardoy se encontraba en una posición ambigua: una que considera los centros históricos como zona de concentración de monumentos, que son justamente los que han sido destruidos y sustituidos por construcciones nuevas; y otra que reconoce que las funciones centrales se mantienen en esa zona.

## **2.10. LA RECONQUISTA DEL CENTRO LAS TESIS DE NEIL SMITH EN AMÉRICA LATINA**

En la última década, las tesis de Neil Smith (1979 y 2003) han tenido una gran acogida en Europa y América, para explicar los procesos de desplazamiento de población de bajos ingresos que habitaba áreas urbanas centrales deterioradas, a través de su rehabilitación y reocupación por población de ingresos mayores. El concepto acuñado para explicar este fenómeno urbano y social, proviene de la década de 1960 y fue retomado por Smith en 1979 para explicar el "movimiento de regreso a (el centro) la ciudad por el capital, no por la gente". Smith y otros autores (Bidou, 2003; y Díaz Orueta et al, 2003) señalan que el término *gentrification* se usa desde 1963 para describir el proceso de apropiación de los viejos edificios obreros desvalorizados de Londres, por parte de clases medias, a través de su recuperación edilicia. Sin embargo, el fenómeno se ha generalizado en varias ciudades coincidiendo con los procesos de globalización y liberalización de las economías, por lo que además de la renovación habitacional de zonas deterioradas, ahora se incluye la recuperación de áreas industriales abandonadas y la rehabilitación de edificios destinados no exclusivamente a vivienda, pero con un recambio de la población usuaria. El vocablo

inglés *gentry* significa "gente en buena posición social", mientras que *gentrify* se traduce al español como "restaurar una casa o un área para hacerla apropiada para clases medias"<sup>14</sup>.

Smith se aclara el proceso de *gentrificación*, que desde la década de 1950 se incrementa en las ciudades de los EUA, a través del funcionamiento sin restricciones del mercado del suelo y de la vivienda. La depreciación del capital invertido en el pasado en las áreas centrales y el simultáneo incremento de los niveles de la renta urbana diferencial producen la posibilidad de un mercado lucrativo, que se beneficia de un aparente deterioro de las áreas centrales, pero que en realidad esconden condiciones económicas muy favorables para los inversionistas. Así, la conversión de barrios de trabajadores en modernas zonas de clase media a través de la rehabilitación edilicia y del entorno urbano, sería una reestructuración fundamental del espacio urbano "que no depende del número de habitantes que regresan al centro, sino de cuánto capital de los suburbios regresa al centro". Para Smith dos transformaciones de orden cultural y económico habían contribuido a este proceso: 1. Cambios en el estilo de vida y en los patrones de consumo de la población joven de clase media que no tiene hijos, vive sola y ya no quiere habitar en la periferia; y 2. El incremento del costo y tiempo en los desplazamientos periferia centro o vivienda trabajo. Otros autores incluyen una tercera razón: 3. La revalorización del patrimonio histórico. Para Smith, el llamado "renacimiento urbano" en los EUA se debe más a las fuerzas del mercado que a las preferencias de los consumidores. En este proceso el Estado ha contribuido generando las condiciones que estimulan el mercado inmobiliario, pues las inversiones privadas se realizan donde las ganancias son mayores y más rápidas de recuperar.

Para Hall (1996) el retorno a la ciudad central, los procesos de *gentrificación* y los esfuerzos por atraer a los centros urbanos a los *yuppies* y al turismo, se explican en función de la recesión de las economías del primer mundo en las décadas 1970 y 1980: 1. La planificación convencional del uso del suelo surgió con el *bombr* económico de la posguerra, con el propósito de controlar el crecimiento urbano explosivo; mientras que 2. *La planeación estratégica, el proyecto urbano* y las asociaciones público privadas surgieron en un contexto de crisis, cuando no se requiere controlar crecimiento alguno, sino generarlo "fuera como fuera".

Para Bidou (2003) la *gentrificación* no sólo consiste en la rehabilitación de barrios antiguos, sino sobre todo en los cambios funcionales de los barrios obreros e industriales y su transformación social. En este mismo sentido Jones y Varley (2002) ya habían propuesto que en el contexto latinoamericano (y en particular la ciudad de Puebla) el concepto *gentrificar* se debería ampliar a los procesos de desplazamiento de la población pobre, en donde los espacios deteriorados o en ruina son rehabilitados y se destinan al uso de población con mayores ingresos, independientemente del uso del inmueble, sea éste habitacional, comercial o de servicios. En estos procesos las políticas de recuperación de los centros históricos han desempeñado una función promotora fundamental. Según Bidou, en Francia se acuñó el concepto de *aburguesamiento de barrios* para señalar el mismo fenómeno de exclusión de clases populares por el arribo de hogares con mayores ingresos, pero independientemente del nombre que se use, estos procesos tienen una dimensión clasista y representan "una victoria ideológica de la visión neoliberal de la ciudad".

<sup>14</sup> Fuente: *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press, 1989 (traducción propia).

Melé (2003) asegura que el centro antiguo de las ciudades mexicanas ha tenido profundas mutaciones en los últimos 20 años, producidas por una política estatal de mejoramiento del espacio público y de recuperación de los centros históricos, que si no ha resuelto los problemas de deterioro, tráfico, comercio ambulante e inseguridad; al menos ha construido una nueva representación colectiva de esos espacios como lugares de identidad. Se trata de la realización de programas y proyectos de rescate del patrimonio urbano de considerable escala: Centro de Convenciones en el barrio de San Francisco en Puebla, la Macroplaza de Monterrey y la Plaza Tapatía en Guadalajara. Las intervenciones públicas 1. Han mejorado la imagen urbana de una parte de los centros históricos y restaurado algunos inmuebles que se destinan a servicios; 2. Han intentado sin mucho éxito atraer a la inversión privada, y cuando ésta ha participado la ha hecho más en calidad de filantropía que de inversión (Fundaciones Jenkins y Amparo); y 3. Han tenido un impacto reducido y relativo en el mercado inmobiliario y de la vivienda del centro de la ciudad. Propiamente, dice Melé, se podría hablar apenas de algunos indicios de *gentrificación* en las ciudades mexicanas, pero en los términos definidos por Varley y Jones, donde población con mayores ingresos empieza a hacer uso de los inmuebles rehabilitados que se han destinado a los servicios y de las áreas centrales antiguas que han mejorado su imagen urbana.

En el mismo libro coordinado por Bidou, Hiernaux (2003) especula que las clases medias "podrían volver" a los centros antiguos de la ciudad de México (el centro histórico, Coyoacán, San Ángel, etcétera) que han conservado su carácter tradicional. En este proceso jugarían un papel importante 1. Un sector de la clase media con estudios superiores, que ha estudiado en el extranjero y habla otros idiomas; y 2. Los esfuerzos del gobierno por atraer inversión privada nacional e internacional desde 1990. Lejos de especular, Pradilla (2004) dice abiertamente que el proyecto de rescate del centro histórico de la Ciudad de México que desde 2001 impulsa el gobierno local (además de otros megaproyectos urbanos), produce el cambio de usos del suelo de habitacional al terciario más rentable; y que en conjunto con la inversión privada "amenaza (con desplazar) a los sectores populares residentes": el remozamiento de algunas calles del centro histórico se acompaña de la introducción de medidas de seguridad y de la eliminación del comercio callejero y de actividades populares (la celebración de los Reyes Magos en La Alameda).

En Buenos Aires, Díaz Orueta et al (2003) denuncian una situación parecida: los esfuerzos públicos y privados por revalorizar el casco histórico y promover el turismo anuncian un proceso de *gentrification* que ya ha desplazado algunos habitantes del barrio, como lo demuestran la pérdida de población según las estadísticas oficiales y el desalojo de un inmueble ocupado por más de 100 familias (el ex Patronato de la Infancia) realizado en 2003, a pesar de que una década atrás el gobierno local había suscrito un acuerdo en beneficio de los residentes de ese inmueble.

### **La gentrificación como parámetro del éxito del rescate del centro histórico**

Para Eduardo Rojas (1999) y el BID (2001) un indicador del éxito en la recuperación de los centros históricos es el incremento de las rentas del suelo y de los valores inmobiliarios, que reflejan los beneficios que obtienen las actividades económicas (comercio, recreación y turismo) y habitacionales al ubicarse en las áreas centrales. Tales beneficios privados atraen

a más inversionistas, recentralizan actividades y a su vez reducen la presión por la expansión urbana. Asimismo, mejoran los ingresos municipales a través del cobro de impuestos (lo que no es tan inmediato, pues muchos programas de recuperación urbana generalmente incluyen exenciones fiscales para atraer la inversión privada). Según esta versión, una vez que se inicia el proceso "crece" el interés de las familias y empresas que pueden pagar por volver a ubicarse en el centro histórico. Así, la preservación adquiere una dimensión comercial y su impacto se expresa en el incremento del valor del suelo... que puede significar el desplazamiento de familias pobres y actividades menos rentables.

En efecto, la recuperación del patrimonio urbano implica efectos positivos y negativos, entre estos últimos se ubica el posible desplazamiento de la población de bajos ingresos y de las actividades menos rentables, quienes pierden las ventajas de localización. En este sentido, el BID señala que por "consideraciones de equidad" se requiere mitigar esos efectos a través de subsidios, asistencia técnica, microempresas, programas públicos de vivienda para población de bajos ingresos y en general con políticas sociales con subsidios focalizados para permitir a la población pobre acceder a bienes y servicios en el mercado libre (sic). En este sentido, Rojas y de Moura (1999) reconocen que Bolonia es "uno de los pocos casos en que la rehabilitación de un centro histórico logró mantener una proporción importante de sus ocupantes originales" porque incluyó importantes subsidios públicos "un precio que no muchos pueden pagar". Un último efecto negativo en la recuperación del patrimonio urbano lo constituye la especulación inmobiliaria que puede obstaculizar el mismo proceso y afectar directamente a programas de vivienda para población de bajos ingresos. Para ello, Rojas demanda controlar los procesos de especulación a través de la compra de predios con antelación, y en caso extremo usar la capacidad de expropiación del gobierno local. Por último, en una reciente publicación Rojas et al (2004) deslizan la idea de que el desplazamiento de población de bajos ingresos en las áreas de recuperación urbana, más que por la llegada de población de mayores ingresos, se debe a la ascendente movilidad socioeconómica de la población (es la tesis de Turner establecida tres décadas atrás).

## **2.11. UNA VISIÓN SÍNTESIS, CENTRALIDAD HISTÓRICA Y NUEVAS CENTRALIDADES EN EL PROCESO DE GLOBALIZACIÓN**

### **La configuración socio espacial de los centros históricos de América Latina**

Para Fernando Carrión (2000 y 2001), los Centros Históricos latinoamericanos se caracterizan por su diversidad y riqueza, construida en el transcurso de la historia bajo condiciones sociales y políticas específicas (origen histórico, calidad patrimonial, cantidad de población residente y visitante, intervenciones, etcétera), que los hacen únicos y diferentes entre sí. Sin embargo, comparten características y problemáticas similares: la mayor parte de ellos ha vivido un proceso de expansión urbana y diferenciación espacial en diferentes momentos y velocidades. En este mismo sentido, la red "Viviendo y construyendo" de académicos iberoamericanos reivindica en un documento denominado "Los Centros Vivos" (Mesías y Suárez Pareyón, 2001), la unidad de un modelo en los centros de las ciudades latinoamericanas, pues comparten la imposición de una forma de producción del espacio urbano en el siglo XVI, así como patrones de estructuración urbana producto del origen y desarrollo de cada ciudad, y del impacto de la inserción de las economías locales en el

mundo. En efecto, la mayor parte de los centros históricos latinoamericanos: 1. Constituyeron alguna vez en el siglo XIX toda la ciudad; 2. Cambiaron la población residente de mayores ingresos por población de menores ingresos, a través de la transformación de las antiguas casonas en cuartos en alquiler; 3. En el transcurso del siglo XX y en el marco de procesos de expansión urbana periférica, se tugurizaron, deterioraron y vaciaron; y 4. Impulsan desde alrededor de 1980 programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico. Siguiendo con Carrión, él resume el proceso de expansión física y especialización funcional de los centros históricos en cuatro períodos (los tres primeros coinciden con el modelo propuesto por Gormsen):

1. **Origen o constitución de la matriz.** Las áreas matrices de las ciudades, con orígenes diversos terminan por configurarse (sic) a fines del siglo XIX y principios del XX sin asumir su cualidad de centro histórico, cuando constituían toda la ciudad y como tales concentraban una gran diversidad social.
2. **Diferenciación entre centralidad y ciudad.** El crecimiento expansivo de las ciudades a fines del siglo XIX y principios del XX genera un proceso de diferenciación de la ciudad, en donde el "área matriz" asume funciones y relaciones que consolidan su condición de centralidad en una sociedad desigual, que nunca puede producir una estructura territorial homogénea.
3. **Diferenciación del centro urbano y centro histórico.** En el período de aceleración del proceso de urbanización (coincidente con las políticas de sustitución de importaciones y la formación del estado de bienestar social) las funciones centrales del área matriz se desplazan hacia otros territorios de la ciudad, lo que genera centralidades compartidas o complementarias, o bien una pérdida total de la centralidad del área matriz que puede conducir a su disolución o a su conversión en un barrio histórico, es decir, a un proceso de "periferización". Este proceso de desconcentración inicia con la reubicación del comercio y de la administración pública y privada, lo que modifica la relación del centro con la periferia y conduce al apareamiento de una nueva centralidad urbana que ya no se confunde con la centralidad histórica. El nacimiento de ésta última ocurre cuando entra en decadencia por disfunción, deterioro físico y ambiental, y pobreza; y bajo el signo de oportunidad para la ciudad en su conjunto. En este sentido, la renovación – a diferencia de términos como recuperación o restauración- encara más el sentido de futuro, que de reconstrucción de sus condiciones iniciales.

Estos procesos no han sido homogéneo en la región, hay centros históricos: 1. Con crisis de centralidad tardía (Quito y La Habana), producto de procesos de modernización rezagados, lo que permitió mantenerlos con vida y en condiciones relativamente buenas; y 2. Que declinaron a principios del siglo XX (Buenos Aires, Santiago, Montevideo) por la velocidad de los procesos de industrialización y urbanización, el desarrollo del comercio y la banca, y la fuerte oleada migratoria (curiosamente Carrión se refiere a procesos de pérdida de atributos históricos y no del desplazamiento de funciones centrales).

4. **El centro histórico en la era de la globalización.** Los centros históricos padecen transformaciones vinculadas con: 1. El fin del proceso de urbanización (78% de población urbana en la región) y de la expansión urbana periférica; 2. Los procesos de descentralización, democratización y reforma del Estado, que permiten una mayor



participación del municipio y del sector privado en la gestión del patrimonio; 3. La revolución científico tecnológica (en las comunicaciones) y la formación de mercados globales; y 4. La generalización de una conciencia que promueve el desarrollo y la conservación del patrimonio urbano arquitectónico.

Carrión atribuye de manera exagerada a la globalización, la modificación del concepto de ciudad y algunos impactos en los centros históricos: 1. La calle tradicional del encuentro tiende a desaparecer, cuando esto ocurre desde la proliferación del automóvil hace más de siete décadas; 2. La razón de la renovación urbana no son los ciudadanos sino el turista y el centro histórico tiene más valor de imagen que de uso, lo que ya ocurría desde la década de 1970; 3. Dado que prevalecen los "flujos", ese territorio se transforma más en lugar de tránsito que de encuentro y la población residente es menor a la flotante, cuando ello obedece a la concentración de funciones centrales, medios de transporte y accesibilidad históricamente acumuladas; y 4. Las nuevas centralidades urbanas tienden a producir el efecto de vaciamiento de la centralidad de los centros históricos con lo que éstos se pueden periferizar y transformar en barrios históricos o en reductos de pobreza y marginados de la globalización, cuando esto ha ocurrido en muchas ciudades desde fines del siglo XIX.

## **2.12. EL CENTRO HISTÓRICO COMO UNA ZONA QUE NO CAMBIA**

A pesar de los avances en la conceptualización de los centros históricos, aún prevalece una visión de estos espacios urbanos como territorios inertes, que alcanza a autores con un discurso "progresista" como Hardoy y Carrión, quienes 1. Por un lado conciben la ciudad y el centro histórico como producto de procesos sociales realizados en el transcurso del tiempo, en donde la transformación, la sustitución, la reedificación y en general la modernización han sido una constante de acuerdo a los ciclos cambiantes de la economía y de la política de una sociedad determinada; y 2. Por otro lado, señalan un punto de quiebre en la ciudad acumulada, con la irrupción más o menos violenta de la modernidad en las áreas centrales, que implicó la transformación urbana, la demolición y sustitución de arquitecturas antiguas por nuevas, construidas en un lenguaje funcionalista o la adición nuevas de construcciones en altura.

- Hardoy (1983 y 1992) se lamentaba de la cultura de la destrucción que imperó en América Latina entre 1960 y 1990 (como si no hubiera habido destrucciones en otras etapas de la historia), producto de la cual se sufrió la pérdida irreparable de testimonios históricos. Entre las causas citaba la negligencia de los sectores público y privado; la falta de legislación y control que protegieran de la destrucción a las obras significativas (aunque en ese período abundan legislaciones protectoras del patrimonio en la región); la ausencia de arraigo en las tradiciones; la pobreza de inquilinos y de propietarios; la carencia de recursos para expropiar y restaurar; y las leyes de congelamiento de rentas. Curiosamente no incluía la especulación, el mercado inmobiliario y el funcionamiento del capital que busca obtener el mayor beneficio de las áreas centrales, a través de un mayor aprovechamiento de las superficies construidas.
- Carrión (2000 y 2001) es más categórico al asegurar que las áreas matrices de las ciudades "terminan" por configurarse y "alcanzan su máxima" densidad edilicia y de población a fines del siglo XIX y principios del XX; y en función de la dimensión de las

transformaciones urbanas dice que hay centros históricos que declinaron a principios del siglo XX (Buenos Aires, Santiago, Montevideo) por la rapidez de los procesos de industrialización y urbanización, el desarrollo del comercio y la inmigración. Aquí la modernización ya no se acepta como parte del proceso de conformación de la ciudad, sino que es algo ajeno a la "ciudad histórica".

Si entendemos a las ciudades como producto de procesos sociales, económicos y culturales; entonces una ciudad mientras esté viva nunca "termina de configurarse". Aquí cabe preguntarse ¿Cuándo se alcanza y quién decide el "límite de densificación y consolidación" del área matriz?. Además, la visión de Carrión es completamente diferente de la que presenta José Luis Romero (1976), para quien los cascos antiguos de ciudades como Santiago, Buenos Aires y Río de Janeiro, justo a través de procesos de modernización urbana y arquitectónica no sólo no declinaron sino que mantuvieron su prestigio, no perdieron su función ni dignidad y mejoraron al compás de los barrios más adelantados, es decir, mantuvieron la centralidad... a costa de la sustitución y modernización edilicia.

En este mismo sentido se puede citar el *Plan para la recuperación de la zona de monumentos de la ciudad de Puebla* (Vélez Pliego, 1999), que reconoce como "históricos" los procesos de demolición, reconstrucción y modernización realizados a fines del siglo XIX en el centro histórico de la ciudad de Puebla, pero no los procesos de demolición, reconstrucción y modernización de la década de 1960: los primeros eran requerimientos funcionales, urbanos y arquitectónicos demandados por las modernas actividades industriales, comerciales y de servicios, y por el crecimiento demográfico de la ciudad. A pesar de que implicaron la destrucción significativa del legado histórico hoy se han convertido en elementos de la historia social, urbana y arquitectónica de la ciudad. Es decir, las estaciones de ferrocarril, instalaciones fabriles y desarrollos urbanos que en su momento desbordaron la traza urbana histórica y sustituyeron el tejido urbano actualmente son considerados patrimonio. En cambio, el mismo *Plan* demanda la mejora de la imagen urbana y el combate a la contaminación visual de los inmuebles calificados como "discordantes" o los "más agresivos": se trata de modernos edificios de concreto armado de varios pisos. Un último ejemplo que vale incluir, es una "Propuesta para la recuperación del centro histórico" de la Ciudad de México que hace la Asamblea de Barrios (1989: 38) que propone "demoler el edificio de la acera poniente de Leandro Valle y Perú, por romper totalmente con el entorno urbano". ¿Hasta qué punto del tiempo se debe concebir la configuración de un espacio urbano como histórico?, pues al igual que hace medio siglo y hace cien años, las ciudades se conformaron y estratificaron a través de procesos cíclicos de construcción, destrucción, transformación y modernización.

Así, frente a posiciones que aseguran que hay centros históricos que "declinaron" porque se modernizaron y que en el siglo XX sustituyeron su parque edilicio por modernas edificaciones, o bien, que han mantenido sus funciones centrales con "dignidad y prestigio" por las mismas razones, se proponen dos condiciones mínimas para considerar a un centro histórico como tal: mantener algunas de las funciones de centralidad urbana y mantener vestigios históricos importantes, es decir, atributos de historicidad. En el entendido de que el reconocimiento específico de tales atributos de historicidad dependen de los consensos sociales que se generan en cada ciudad o país.

## 2.13. CONCLUSIONES: EL CENTRO HISTÓRICO, UN LUGAR DINÁMICO

Ya se señaló que el centro histórico como concepto es una creación reciente, pues aunque esa parte de la ciudad tenga siglos de existencia y transformación, son los procesos de expansión urbana y de diferenciación funcional, los que asignan a esta parte de la ciudad los valores de centralidad e historicidad. Asimismo, la centralidad urbana cambia, se fortalece, transforma y desplaza en el territorio y en el tiempo, en interrelación directa con procesos sociales, económicos, culturales y políticos, que se realizan en el transcurso del tiempo. Así, los centros históricos pueden compartir o perder las funciones centrales, o bien incrementar el radio de acción de sus funciones a nuevos territorios periféricos.

Los centros históricos son un espacio público construido por su población en el tiempo por lo que pertenecen a la sociedad en su conjunto; contribuyen a la construcción de la identidad local o nacional por la gran concentración de patrimonio urbano arquitectónico; son asimismo territorios habitados y sirven a toda la ciudadanía y a la ciudad, a través de funciones centrales; son y han sido territorios heterogéneos funcional y socialmente y aún constituyen los espacios de la ciudad con mayor riqueza y heterogeneidad social:

- Se han constituido en un **espacio público** porque son una parte de la ciudad con funciones, usos y prácticas, que todos los habitantes de una ciudad o país le asignan, y contienen valores y símbolos socialmente construidos y aceptados como tales.
- **Pertenecen a toda la sociedad** pues han sido producidos por varias generaciones en el transcurso del tiempo. Por ello, constituyen una herencia que corresponde a todos los habitantes de una ciudad apropiar, cuidar, enriquecer e incrementar para ser transmitida a las generaciones futuras.
- **Desempeñan funciones que sirven a toda la ciudadanía y ciudad**, y en varias ocasiones a población en escala metropolitana, regional y nacional: albergan los gobiernos locales y nacionales, concentran equipamientos y servicios, por lo que son visitados por miles de usuarios.
- **Son territorios habitados que se integran de edificios que antes que monumentos cumplieron y cumplen con necesidades de la población** y forman parte de su vida.
- **Son y han sido territorios heterogéneos** que se integran por barrios que desempeñan diversas funciones y se encuentran sujetos a dinámicas socioeconómicas diversas de progreso y declive, por lo que se presentan áreas habitadas y deshabitadas, territorios de deterioro y modernización, etcétera.
- **Son y han sido territorios utilizados por los más diversos grupos sociales.** Aunque han albergado los más fuertes contrastes sociales y en las últimas décadas, con la agudización de las enormes diferencias socioeconómicas, se han transformado en territorios cada vez más segregados en términos socioespaciales, aún constituyen los espacios de la ciudad más heterogéneos en donde se realizan las más diversas actividades por parte de los más variados grupos socioeconómicos, en calidad de usuarios o de residentes.
- **Concentran** edificios, plazas, hitos y espacio urbano urbanos a los que se les han asignado **valores estéticos e históricos**, y son valorados cada vez más por diversos sectores sociales.

### 3. LA VIVIENDA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS

La vivienda en los centros históricos de América Latina es un tema que recientemente cobra importancia, es objeto de discusión en foros regionales, pero es un tema ausente en las políticas habitacionales. Las iniciativas de rehabilitación de vivienda tugurizada que han comenzado a realizarse en varias ciudades latinoamericanas a partir de la década de 1990 y pretenden recuperar el patrimonio sin desplazar a la población residente de bajos ingresos, ponen un mayor énfasis en la recuperación del patrimonio que en la mejora de las condiciones de vida de la población, con excepción de los proyectos que resultan a partir de un desastre (derrumbe de vivienda por deterioro, sismos, lluvias, etcétera).

La situación habitacional actual en los centros históricos latinoamericanos, constituida por el hacinamiento de gruesos grupos de población de bajos ingresos en los vetustos y deteriorados inmuebles, muchas veces catalogados como monumento histórico por las respectivas legislaciones, se ha desarrollado, según el país y la ciudad (especialmente si ésta es la capital o ciudad concentradora de inversiones) a partir de varias causas:

- El proceso de modernización de las ciudades de fines del siglo XIX y las primeras décadas del XX, cuando la población burguesa abandonó las áreas urbanas centrales y sus casonas se subdividieron para ofrecerse como cuartos en alquiler para población inmigrante de bajos ingresos, que fue atraída por la ciudad y expulsada del campo por condiciones de miseria o guerras.
- Los decretos de congelamiento de alquileres para las viviendas ocupadas por obreros y población de bajos ingresos, que se generalizaron en la región en la década de 1940.
- Las consecuencias de un modelo de desarrollo económico que lejos de garantizar una distribución equitativa de la riqueza y de generar oportunidades de empleo y acceso a satisfactores sociales (entre ellos la vivienda), ha generado más pobreza y una concentración creciente de la riqueza en cada vez menos población.
- El deterioro urbano de las áreas centrales, la relativa depreciación en los valores del suelo, la ausencia de interés por parte de inversionistas inmobiliarios y propietarios, así como por una gran irregularidad en la propiedad inmobiliaria.

A pesar de que en las últimas décadas los centros históricos latinoamericanos han estado sujetos a procesos de terciarización y despoblamiento, que han significado la pérdida tanto de población residente como de viviendas, éstos **continúan cumpliendo con la función habitacional para población de bajos ingresos**, en el contexto de un cada vez mayor deterioro físico. La población habita allí a pesar de las condiciones insalubres, el deterioro y de poner en riesgo su vida, porque encuentra condiciones mínimas para su sobre vivencia y reproducción social, que difícilmente podría encontrar en las distantes periferias.

#### 3.1. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

El tema de la vivienda y en particular el de la penuria de la vivienda, constituido por las formas deficientes en que la población pobre accede a un espacio habitable, es ancestro y no es exclusivo de las áreas centrales de las ciudades. Federico Engels, testigo de los efectos de la revolución industrial en varias ciudades europeas, entre ellos el de las

miserables condiciones de vivienda de los nuevos obreros, reconocía en 1872 que la penuria de la vivienda ha afectado casi de igual manera a todas las sociedades de todos los tiempos, en donde una clase social domina a otra, pero que en el capitalismo esta problemática adquiere dimensiones alarmantes. Engels demuestra que una vivienda tiene un valor de uso y un valor de cambio, y que en capitalismo accede a alquilar o comprar una vivienda quien tiene para pagar por ella. En este sentido para algunos autores, como Eike Schütz (1996), el problema de la vivienda en realidad es más un problema de la ausencia de empleos bien remunerados. Algunas de las observaciones que Engels hacía sobre las condiciones de hábitat que conoció en los barrios de Berlín y Londres hacia 1880, se pueden aplicar, con la debida distancia de tiempo y contexto, a algunas tipologías habitacionales existentes en los barrios centrales de las ciudades latinoamericanas.

Para Enrique Ortiz (1996) la vivienda es un bien costoso por la gran cantidad de esfuerzo humano y de materiales que implica su producción. Muy pocas personas disponen de recursos monetarios necesarios para producirla o adquirirla en el mercado, lo que implica recurrir al arrendamiento, al acceso a un crédito, o bien, a los procesos autogestionarios sin más apoyo financiero que los propios recursos familiares y la solidaridad de la organización social. Bajo esta última modalidad se han construido dos terceras partes de las viviendas del país y la mayoría del parque habitacional de las ciudades latinoamericanas. Enrique Ortiz, un histórico defensor del derecho a la vivienda, identifica varias conceptualizaciones sobre la vivienda construidas en décadas de lucha por el acceso a una vivienda:

- **Necesidad básica y derecho humano.** Este concepto antepone el valor de uso al valor de cambio. Cientos de miles de familias latinoamericanas invierten enormes esfuerzos a través de formas de producción que nada tienen que ver con la lógica de operación del mercado, para acceder y disfrutar de un lugar donde vivir.
- **Responsabilidad de todos y tarea fundamental del Estado.** Se reconoce que el Estado es el principal responsable de garantizar una justa distribución de los recursos y de ordenar la participación de los diferentes actores para facilitar el acceso a una vivienda digna para toda la población; pero también que la magnitud del problema rebasa las posibilidades de los gobiernos, y al mismo tiempo reivindica la gran capacidad productiva y creativa de la gente para solucionar sus necesidades de alojamiento.
- **Proceso.** La vivienda de la mayoría de la población de bajos ingresos no es un producto terminado, sino un proceso que implica un enorme esfuerzo para adquirir un lote y un proceso de construcción paulatina de la vivienda.
- **Factor de desarrollo y redistribución del ingreso:** La producción de vivienda genera empleos, activa la producción y la distribución de insumos y contribuye a promover las capacidades organizativas y de gestión social de la población.
- También se menciona y se rechaza la visión de los organismos financieros que entienden la vivienda como **producto terminado que se compra y se vende**, y la problemática habitacional como un desajuste del mercado: un problema de oferta y demanda.

### 3.2. LA VIVIENDA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS DE AMÉRICA LATINA

La problemática de la vivienda en las áreas centrales de las ciudades de América Latina ha sido poco tratada, a diferencia de la vivienda en la periferia. Hans Harms (1996) constata

que esta problemática no sólo no había sido estudiada, sino que los supuestos sobre su fenomenología se basaban en datos obtenidos un cuarto de siglo antes. Yo me explico la ausencia de interés sobre la vivienda en las áreas centrales en función de dos hechos que en los siguientes apartados se presentan: la problemática de la vivienda en las áreas urbanas centrales era insignificante comparada con la vivienda de las periferias urbanas en expansión y era considerada como alojamiento transitorio de la población inmigrante, que tan pronto mejoraba su situación económica se mudaba a la periferia para acceder a un lote en propiedad en donde paulatinamente construía su vivienda.

En efecto, el acelerado proceso de expansión física y el crecimiento poblacional que experimentaron muchas ciudades latinoamericanas en un lapso de tiempo relativamente corto, desplazó el problema, la preocupación y la investigación hacia la vivienda que se construye en las periferias, a través del esfuerzo propio de las familias y de organización social. En este mismo sentido, Harms (1996) argumenta que no se les prestaba atención a la vivienda de los barrios centrales, porque se consideraba que por su gran densidad y deterioro, perdería significación a largo plazo e inevitablemente serían reemplazadas por nuevos edificios y usos. Sin embargo, desde fines de los años ochenta se empieza a reconocer que los centros históricos latinoamericanos y su periferia cercana, desempeñan un importante y creciente papel como lugar de trabajo y residencia para la población de escasos recursos, a partir de dos causas fundamentales vinculadas a diversas presiones internas y externas de orden local, metropolitano, nacional e internacional.

- Una estructural, determinada por la disminución de la tasa de crecimiento poblacional y el crecimiento expansivo de las ciudades, y el incremento de población y densidad constructiva en las áreas centrales de ciudades como Santiago de Chile y Lima. Vale señalar, que en los casos objeto de esta investigación, así como en información reciente de otros centros históricos, incluyendo el de Santiago de Chile, la tendencia indica lo contrario y es tajante: las áreas urbanas centrales pierden población y vivienda en números absolutos y relativos.
- El incipiente tema de la recuperación de los centros históricos, que se ha constituido en un paradigma de la política urbana y en una de las principales preocupaciones del debate latinoamericano, aunque se encuentra irremediamente dominado por un enfoque físico que pone énfasis en los monumentos históricos. No es gratuito que en la región se carezca de profesionales dedicados a la renovación urbana y rehabilitación habitacional, y por otro lado, se cuente con un tradicional y numeroso grupo de profesionales vinculados a la restauración de monumentos.

### **Vertientes de la problemática de la vivienda en los centros históricos**

En términos generales, y a riesgo de omitir diversas situaciones habitacionales, se puede señalar que la problemática de la vivienda de las áreas centrales antiguas de las ciudades latinoamericanas tiene dos vertientes, una histórica y otra moderna o de moda:

1. La **histórica** se caracteriza por un considerable parque habitacional deteriorado, con espacio habitable y servicios sanitarios deficitarios, que es ocupado en condiciones de hacinamiento por población bajos ingresos, que en ocasiones incluyen la miseria extrema y

la indigencia; un alto porcentaje de viviendas en régimen de alquiler formal e informal; una gran irregularidad en la posesión y la tenencia inmobiliaria; y una rica tipología de vivienda producida en el transcurso de la historia. Asimismo, se pueden incluir: la histórica ausencia de una política habitacional específica para los barrios centrales y la atención a la emergencia cotidiana constituida por las viviendas en riesgo de derrumbe; así como la pérdida de vivienda por acumulación del deterioro y sustitución por actividades más rentables (comercio, bodegas y oficinas). A pesar de las deficiencias señaladas, vale destacar algunos aspectos positivos de la vivienda en las áreas centrales: la mezcla de usos del suelo, la proximidad a las fuentes de trabajo, la accesibilidad, y los equipamientos de orden metropolitano, aunque normalmente no son aprovechados por la población residente de bajos ingresos. John F. C. Turner (1977) y Jan Robert (1999), quienes reivindican el acto de habitar como esencialmente productivo y reconocen que la vivienda es un instrumento de realización comunitaria e individual, añadirían que la gente vive en el centro porque se encuentran en un proceso de consolidación de su posición social y económica..

2. La **moderna o de moda** está constituida por iniciativa de algunos inversionistas y gobiernos, más que por una presión ejercida por clases medias, en términos de recuperar los centros históricos, repoblándolos con grupos de medianos y altos ingresos. Las causas se pueden encontrar en las modas y tendencias de reconquista de las áreas centrales de las ciudades del primer mundo; en la revaloración de las arquitecturas antiguas; y en el "descubrimiento" de un considerable número de inmuebles deshabitados y subutilizados, que constituye un potencial nicho de mercado inmobiliario depreciado, que con inversiones relativamente pequeñas y medianas se puede reactivar y asegura los negocios a corto y mediano plazo. Sin embargo, a diferencia de las ciudades del primer mundo, las pretensiones de generar una oferta habitacional para grupos de mayores ingresos se topan con una realidad bien diferente, que se caracteriza por la mala fama y la inseguridad real de la que gozan los barrios centrales, la presencia del comercio callejero y la ausencia de comercio y servicios de barrio. Por ello, varios programas de rescate del patrimonio urbano impulsan programas de seguridad y de reubicación del comercio que ocupa la vía pública. Estas medidas no tratan tanto de combatir las causas de la inseguridad, sino de limpiar una zona de ella, sin importar que ésta se desplace a los barrios periféricos inmediatos.

### **3.3. UNA RICA Y DIVERSA TIPOLOGÍA DE VIVIENDA COLECTIVA**

Los centros históricos latinoamericanos poseen una gran riqueza en tipos de vivienda, mayoritariamente colectiva, conformada por construcciones de distintas fases históricas, y que aún bajo diferentes nombres tienen elementos comunes en su función, morfología y servicios. En la América hispana la tipología habitacional evolucionó a partir de la *casa de patio*, un modelo de edificación unitario y original que en el transcurso de cuatro siglos se repite y recrea a partir de tres elementos básicos: *el patio* (o los patios) en torno a los cuales se agrupan *las habitaciones*, en uno, dos o tres pisos y la presencia de *galerías o arcadas* que pueden delimitar uno o los cuatro lados del patio. Un cuarto elemento de composición, a partir de mediados del siglo XIX, lo constituyen *las escaleras*, cada vez más protagónicas, que adoptan un carácter escultórico al centro de los patios. La combinación de estos elementos con las diferentes soluciones adaptadas a los diferentes climas (cubiertas, portales y relación de aberturas y macizos) y a los materiales regionales

(madera, piedra, adobe, cantera y tejas), brindan una enorme diversidad en soluciones arquitectónicas excepcionales.

Las casas de patio tienen su origen en la influencia árabe andaluza traída por los españoles y en México también en las culturas prehispánicas. El principio de composición en torno a un patio central se usa lo mismo para las edificaciones religiosas que profanas. Para Bühler (1990) este principio ordenador se repite en escala urbana: la plaza mayor es el patio de la ciudad. Las austeras casas de patio del siglo XVI se transforman en los siglos XVII y XVIII en casas y palacios con una calidad espacial muy rica, a menudo se incorporan elementos ornamentales y recubrimientos en las paredes. Las casas de patio del siglo XIX, aunque de dimensiones más pequeñas que sus antecesoras, también tienen calidad arquitectónica. Bajo este mismo principio ordenador se construyen en México las primeras *casa de vecindad* en el siglo XVIII (Ayala, 1996), y de manera generalizada los *inquilinos* y *vecindades* a fines del siglo XIX y principios del XX. En ciudades con procesos de modernización temprano a fines del siglo XIX este modelo se abandona para incorporar los departamentos en edificios de varios pisos, en cambio en otras ciudades este simple y fascinante modelo de edificación se rompe hacia las décadas de 1920 y 1940 con la irrupción de la arquitectura racionalista y funcionalista, y con el apareamiento de los nuevos materiales de construcción (acero y cemento). Para Ribbeck (1997) esta rica tradición arquitectónica se prolonga hasta las colonias populares autoconstruidas en las periferias de las ciudades mexicanas en la segunda mitad del siglo XX: las viviendas que se construyen progresivamente mantienen un débil eco del pasado grandioso, es decir, patios.

El desarrollo de las tipologías de vivienda colectiva en inquilinato y después en copropiedad, tiene una relación directa con: 1. Los procesos económicos y sociales de la expansión de la ciudad hacia fines del siglo XIX; 2. Las prácticas de los propietarios en relación con el aprovechamiento de sus inmuebles; 3. El incremento de población urbana; 4. La migración del campo a la ciudad y el surgimiento de la clase trabajadora, que demandaron crecientemente viviendas baratas. En este contexto la construcción de viviendas en inquilinato fue una de las pocas formas seguras de inversión de capital para la pequeña y mediana burguesía en formación. Harms (1996) consigna tres momentos en el desarrollo y diversificación de la tipología habitacional de los centros históricos latinoamericanos, que en general corresponden a las fases de desarrollo y especialización funcional de las ciudades propuestas por Carrión (2000 y 2001), Gormsen (1981 y 1989) y Romero (1976).

**1. Subdivisión y renta de casonas e intensificación de uso de viviendas unifamiliares:** A mediados del siglo XIX las ciudades estaban conformadas por una variada mezcla de usos del suelo y abarcaban lo que ahora llamamos centro histórico y las primeras expansiones urbanas. Las clases altas propietarias del suelo habitaban casonas con patios en las tradicionales manzanas de la ciudad, mientras que las clases bajas (artesanos, servicio doméstico y esclavos liberados) vivían en las mismas casas de la aristocracia en los patios interiores y en barrios periféricos. Las primeras viviendas de inquilinato aparecieron cuando los propietarios de los inmuebles emigraron hacia nuevos barrios y aprovechando la demanda de vivienda, empezaron a subdividir y a intensificar la densidad de edificación de sus propiedades. La subdivisión de casonas en cuartos de alquiler recibe diversos nombres en la región: *casa de vecindad* en Lima, *ciudadela* en La Habana, *cortiço* en Río de Janeiro,



*vecindad* en México, *conventillo* en Buenos Aires y Montevideo, *mesones* en San Salvador y *residenciales* en Santiago de Chile.

**2. Producción masiva de cuartos y viviendas en alquiler:** La migración de contingentes de población del campo a la ciudad a fines del siglo XIX y principios del XX, genera una nueva fase de producción de viviendas (cuartos) en alquiler. En 1887 en Buenos Aires los *conventillos* representaban el 9% de las viviendas pero albergaban el 28% de la población total (Gutman y Hardoy, 1992). Hacia 1895 en la ciudad de México más de 100 mil habitantes, de un total de 329,774, vivían en *cuartos de vecindad*<sup>15</sup>; mientras que en Río de Janeiro a principios del siglo XX el 20% de la población habitaba en *cortiços*. Los cuartos en alquiler con servicios comunitarios se llaman *solares y callejones* en Lima, *cuarterías* en La Habana, *cortiços* en las ciudades brasileñas, *vecindades clásicas* en México, *inquilinos* en Buenos Aires, etcétera. Además, en este momento aparecen nuevas tipologías de vivienda colectiva:

- Pequeñas casas con baño y cocina orientadas hacia calles privadas: en Río de Janeiro se llaman *avenidas*, en Santiago de Chile *cités*, en Lima *quintas*, y en La Habana *pasajes*.
- *Vilas Operarias* en Sao Paulo y Río de Janeiro, que son pequeñas casas de obreros, construidas por algunos dueños de fábrica.

**3. Producción de edificios de departamentos:** Hacia 1920 y 1930 aparecen los modernos edificios de departamentos, en donde se muestran las tendencias modernizadoras del Estado y de los nuevos actores sociales. La ciudad continúa desarrollándose en dos direcciones diferentes y se acrecientan los procesos de segregación social y espacial, se invierte en la vivienda para las clases medias y altas, pero no para las clases sociales bajas. La entrada del capital financiero en la construcción de viviendas y en la producción inmobiliaria excluyó a los sectores sociales de menores ingresos, quienes encontraron alternativas para resolver su necesidad de vivienda, en la construcción de *barriadas y favelas*, a través de la práctica de la autoayuda.

Finalmente, conviene recordar que **el nombre genérico de tugurio, no alude a una tipología específica, sino a un proceso de deterioro de las condiciones físicas, higiénicas y sociales de una vivienda o un barrio.** Además de las señaladas, los nombres de las tipologías de vivienda colectiva aluden a:

- El inmueble que ocupa: casa subdividida, cuartos en hilera o edificio de departamentos.
- La ubicación con respecto al bloque o manzana: callejón, pasaje o avenida.
- La ubicación con respecto al edificio: cuarto de azotea y corralón.
- Las dimensiones: quintas, departamentos o cuarto redondo.
- La población residente: vilas de operarios.
- La tenencia: inquilinato, invasiones, ocupación ilegal o clandestina.
- El estado físico: pasaje y edificio tugurizado o tugurio de azotea.
- La situación de transitoriedad: hospedarias, cuartos, vagas, pensiones, hoteles y campamentos.

<sup>15</sup> González Navarro, "La vida social", 1973, citado en Chanfón Olmos, 1998.

- La precariedad: ciudad perdida y campamentos.

### **3.4. VIVIENDA Y PATRIMONIO HISTÓRICO**

Justamente lo que diferencia la problemática de la vivienda en los centros históricos de sus vecinos barrios centrales, es tanto el patrimonio como las leyes que lo protegen y condicionan cualquier acción que pretenda rehabilitar, modificar, demoler y reconstruir o mejorar los vetustos inmuebles y las viviendas. Antes de abordar las especificidades y contradicciones del tema, conviene señalar que hay otros enfoques que abordan el tema de la vivienda y los centros históricos: unos que ponen el énfasis en los aspectos arquitectónicos de los inmuebles que se usaron o usan como vivienda; y otros en explicar e interpretar las formas en que eran construidos y habitados los inmuebles en el pasado.

#### **Enfoque histórico**

Este enfoque se centra en el análisis de las formas en que los edificios antiguos, muchos de ellos existentes hasta la actualidad con mayores o menores transformaciones, eran diseñados y utilizados. Aquí se pueden citar los trabajos de Ayala Alonso (1996 y 2000) y de Ortiz Macedo (1994), el primero aborda las transformaciones de la vivienda en la ciudad de México, en tanto que el segundo analiza la tipología de los palacios de los nobles. Ambos autores aportan valiosas contribuciones sobre la morfología de los inmuebles usados como viviendas y sobre las cambiantes formas de habitar el espacio, en función de otras costumbres y otros criterios de habitabilidad. Estos estudios evidencian que en un pasado no tan remoto, las viviendas no eran entidades cerradas, segregadas y unifuncionales sino que convivían con actividades comerciales y productivas; eran habitadas por sus propietarios, su servidumbre e inquilinos; y los inmuebles permanecían abiertos como una prolongación de las actividades que se realizaban en el espacio público.

#### **Enfoque arquitectónico**

Este enfoque se centra en los aspectos físicos, la morfología, la distribución de los espacios y los ornamentos de los inmuebles históricos que fueron o son vivienda; y generalmente concluyen con una propuesta de restauración de los inmuebles aislados de su contexto urbano, social y económico. Bajo este tipo de enfoques se realizan inventarios que clasifican los inmuebles de acuerdo a su morfología y estilo arquitectónico. El inventario es un instrumento básico, pero no único, en la tarea de la salvaguarda del patrimonio urbano arquitectónico. Aquí vale criticar la metodología de los *estudios tipológicos* de los inmuebles históricos que promovían en la década de 1970 los arquitectos italianos, entre ellos Benévolo (1984: 81), como fundamento para la salvaguarda y recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, porque 1. La tipología generalmente identifica la imagen "original" de edificios transformados varias veces en el transcurso de la historia; y 2. A partir de su clasificación se establecen usos "adecuados" a la estructura "original" del edificio. Contrario a esta visión, Mesías (2001: 51) señala que las tipologías de vivienda "en su origen puro" son casi inexistentes, porque la arquitectura doméstica se readecua constantemente. Mesías muestra de manera didáctica la transformación tipológica de un inmueble de La Habana Vieja, que entre 1870 y 1970 registra cuatro grandes transformaciones, para él esa es la historia del inmueble, mientras que los conservacionistas cortan la historia en la primera

imagen, que es la "auténtica" u "original" y la única que merece ser recuperada, el resto de modificaciones sufridas en cien años (igualmente "históricas") no cuentan.

Por ejemplo, Varela Torres (2000) realiza una investigación y proyecto de rehabilitación de la vivienda histórica en el centro histórico de Guadalajara: el autor establece una tipología de la vivienda histórica que aún prevalece en la ciudad, en función de las fachadas y no de los partidos arquitectónicos, por lo que aparecen clasificaciones como *vivienda neogótica* (sic), *vernácula*, *neocolonial*, *art nouveau*, *neoclásica*, *nacionalista*, *art decó*, etcétera. Asimismo, en función de un análisis físico, funcional y ambiental, establece que el mejor uso para un inmueble del siglo XIX que fue vivienda, es el de casa de estudiantes. Más allá de la validez de la propuesta, ésta parece ser una respuesta demasiado puntual y muy limitada para un centro histórico que se caracteriza por la pérdida de población y vivienda, y que no contiene universidades. Así, este tipo de estudios y proyectos presentan una visión limitada y parcial de la realidad que analizan, porque omiten otros temas de igual o mayor importancia, como es la situación de la propiedad inmobiliaria, las actividades e ingresos de la población residente, los recursos e intereses de los propietarios; el entorno urbano; las fuentes de financiamiento privadas, sociales y públicas, etcétera.

### **RIQUEZA PATRIMONIAL VERSUS POBREZA SOCIAL**

Es reconocido que el patrimonio arquitectónico requiere de cuantiosos recursos financieros para ser puesto en valor, justo de los que carecen gruesos grupos de población de bajos ingresos que habitan los vetustos inmuebles. Esta situación se agrava cuando el edificio se encuentra muy deteriorado o presenta un sistema constructivo, materiales de construcción y elementos ornamentales costosos de recuperar, como bóvedas, arcadas y cantera. Sobre este hecho se han montado una serie de mitos generalizados, que aseguran que los pobres:

- No valoran el patrimonio porque no tienen (acceso a la) educación.
- No hacen nada para mejorar sus condiciones de habitabilidad, ni aún cuando habitan viviendas con renta congelada. Los "atados a la cultura de la pobreza" diría Turner.
- No tienen recursos para pagar las costosas rehabilitaciones que implica la recuperación del patrimonio, y en caso de que el gobierno remoce los vetustos inmuebles y les otorgue viviendas subsidiadas no tendrán recursos para darles el mantenimiento adecuado y con el tiempo los inmuebles se volverán a deteriorar.
- Sucumbirán a la especulación inmobiliaria y venderán el patrimonio, altamente subsidiado, que el gobierno les dé y comprarán una vivienda en la periferia adecuada a sus ingresos que sí podrán mantener.
- Depredan el patrimonio, pues las mejoras y modificaciones físicas que realizan al interior de los inmuebles para mejorar sus condiciones de habitabilidad y/o incrementar el espacio habitable (subdivisiones verticales y horizontales, o ampliaciones sobre patios, corredores, arcadas, bajos de escaleras o azoteas) son el germen del deterioro edilicio.

Para Hardoy (1983 y 1992) la pobreza urbana, con su secuela de tugurización, aceleró la destrucción de la arquitectura residencial y constituye un fenómeno indicativo y generador de la decadencia de los centros históricos (conviene señalar que este autor reconoce que el comercio y la especulación destruyeron conjuntos arquitectónicos). Rojas (2001) señala

como un patrón de obsolescencia funcional cuando los inmuebles no cumplen las funciones para las que fueron diseñados y pone como ejemplo la transformación de las casonas unifamiliares en multifamiliares, que depredan el patrimonio, aunque la operación haya resultado conveniente para propietarios e inquilinos. Sin embargo, el ejemplo más extremo lo ofrece Chanes Nieto (1999: 81) integrante de la Academia (mexicana) de Centros Históricos, quien consigna como un atentado al patrimonio el caso de "mansiones novohispanas convertidas en albergues para estudiantes de escasos recursos" (sic).

Varios autores señalan lo contrario: HIC (1998) dice que la población que vive en el centro lucha por quedarse a vivir en esos territorios y mejorar su alojamiento a pesar de no ser dueña de la vivienda que ocupa. Harms (1996) encuentra que las características ilegales de la tenencia no han sido un factor relevante en la decisión de los pobladores por mejorar los inmuebles que ocupan y que en muchos casos se trata de renovaciones permanentes al interior de las viviendas, como la introducción de baños, sanitarios y cocinas, y las divisiones para ganar espacio interior. Mientras que para Mesías y Suárez Pareyón (2001) en muchos casos, los pobladores no ven su situación de tugurización y hacinamiento como transitoria, sino como permanente, por lo que despliegan estrategias para mejorar su situación habitacional, a través de expandir y maximizar el espacio existente. Mientras que Bühler (1990), Patiño (1990) y Paz Arellano (1988) argumentan que la pobreza social no sólo no es la causa que "acelera la destrucción de la arquitectura habitacional", sino que ella es la responsable indirecta de que las arquitecturas antiguas con uso habitacional se hayan conservado hasta nuestros días en dos sentidos: 1. Gracias a su utilización inhibieron las (posibles) presiones inmobiliarias que pretendían sustituir los inmuebles; y 2. Gracias a que no contaban con grandes recursos no realizaron obras sustanciales de modificación de los inmuebles, que no se puedan retirar sin poner en riesgo la seguridad del inmueble. Este último hecho es confirmado por Gazzoli (1989) en el casco histórico de Buenos Aires: en los conventillos –a diferencia de otras formas de vivienda tugurizada– las transformaciones son menores y reversibles, y los inmuebles se encuentran "más cercanos" a su "estado original".

Finalmente, quienes comparten los mitos señalados, a menudo se olvidan que los inversionistas, entre ellos quienes se presentan como defensores del patrimonio, también depredan y destruyen el patrimonio para ocupar sus propiedades de una manera más rentable (como estacionamiento de superficie o a través de una mayor intensidad de uso del suelo); compran y venden inmuebles y para ello cuentan con exenciones fiscales; y reciben subsidios para "rescatar" sus propiedades y el patrimonio, que se dice, es de todos.

### **Normatividad restrictiva versus uso intensivo del suelo**

Cuando hay posibilidades de realizar proyectos habitacionales en los vetustos inmuebles aparece la contradicción entre la legislación patrimonial y el uso intensivo del suelo. En efecto, la morfología de los inmuebles antiguos (áreas, alturas y volúmenes amplios) aunada a los altos costos del suelo derivados de las ventajas de su ubicación, hacen que muchos inquilinos, residentes, propietarios y desarrolladores inmobiliarios, pretendan densificar al máximo los predios (con muchas viviendas de dimensiones mínimas) a costa de sacrificar los partidos arquitectónicos. Aquí aparecen claramente los intereses de los diferentes actores involucrados en estos procesos. Por ejemplo, en la ciudad de México las

organizaciones de residentes (CENVI, 1998) se quejaban de la aplicación selectiva de las leyes de protección del patrimonio, pues para los proyectos que ellos pretendían realizar, optimizando al máximo los espacios, la condición de monumento impedía la modificación sustancial de los edificios y los hacía "intocables"; mientras que para los proyectos que realizaba el sector privado se permitiría la transformación de los monumentos. En varios casos, las organizaciones sociales pretenden densificar al máximo los predios que por diversos medios adquieren, para hacer factible el proyecto de vivienda, es decir, dividir entre más beneficiarios y más viviendas los costos del suelo, aquí "estorba" el patrimonio. En otros casos, los vecinos se quejan de la defensa a ultranza que la autoridad federal (Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH) realiza cuando aparecen vestigios de arquitectura antigua, pues a pesar del estado de ruina la autoridad demanda consolidar y mantener ese testimonio que representa la identidad y la historia de los mexicanos. En otros casos, dependiendo del estado físico del inmueble y de los recursos de la población, los proyectos habitacionales que presentan las organizaciones sociales mantienen al máximo las estructuras físicas, para evitar un despilfarro de recursos.

### **Percepción del patrimonio de la población residente versus el discurso oficial**

A menudo la versión oficial sobre los valores patrimoniales y simbólicos que se adjudican a los inmuebles y barrios antiguos, no coincide con la percepción que la población usuaria y residente tiene de los inmuebles y barrios que usa o habita.

1. La diferencia en la percepción de un mismo objeto con valor patrimonial constituyó un conflicto en los programas de reconstrucción habitacional realizados después de los sismos de 1985 en el centro histórico de la Ciudad de México. Paz Arellano (1988) da cuenta de la disputa por la conservación o destrucción de edificios antiguos, y del choque entre los significados patrimonialistas impuestos por el Estado y la elite, con las condiciones de vida de la población que habitaba esos inmuebles, quienes "recíprocamente ignoraban los pretendidos significados impuestos". Lo que para las autoridades, arquitectos y restauradores era el patrimonio, para los habitantes de las vetustas y deterioradas *vecindades* eran pocilgas y tugurios, que se debían derrumbar para construir en su lugar modernos departamentos. En este mismo programa algunos arquitectos que folclorizaban las *vecindades* con sus patios y lavaderos colectivos como escenario de la vida comunitaria, la socialización, la solidaridad y las tradiciones<sup>16</sup>, se enfrentaron con grupos de habitantes que lo que menos querían saber era de rescatar el patio, escenario de peleas cotidianas y tierra de nadie. Para Paz Arellano la forma más desafortunada de enfrentar la conservación edilicia y la permanencia de los habitantes es la perspectiva del patrimonio cultural, porque los referentes no son compartidos por las partes. Este conflicto se resolvió a través de un acuerdo entre autoridades y damnificados, que previó la mejora de las condiciones de vida de la población damnificada y la conservación del patrimonio, a través de un subsidio que cubre los sobrecostos que implica la rehabilitación de inmuebles históricos.

Tradicionalmente se ha asumido que el defensor del patrimonio es el Estado, lo que en parte es cierto. Sin embargo, cada vez más actores sociales y privados se involucran y

---

<sup>16</sup> Posición tal vez más influenciada por las películas y canciones costumbristas mexicanas de las décadas de 1940 y 1950, que en estudios antropológicos de Oscar Lewis.

demandan participar en la salvaguarda del patrimonio cultural. Incluso en algunas ocasiones, son los ciudadanos quienes defienden el patrimonio frente a proyectos públicos y/o privados, que implican el deterioro (real o virtual) o destrucción del patrimonio.

2. En el mismo programa de renovación habitacional, comentado arriba, hubo varios casos en donde las autoridades encargadas de la reconstrucción pretendieron demoler edificios antiguos para sustituirlos por un mayor número de nuevas viviendas, y quienes defendieron el patrimonio fueron los habitantes de esos inmuebles o las autoridades encargadas de su salvaguarda. Paz Arellano (1988) da cuenta de algunos casos en donde la población damnificada, a través de cambiantes opiniones (desde que se encontraban en situación de indefensión hasta que con organización adquirieron el derecho a una vivienda propia), tomó conciencia sobre su propio hábitat y prefirió la mejora de los vetustos inmuebles que su sustitución por nuevas viviendas. En la toma de decisiones jugó un papel importante la disposición pública de otorgar subsidios a los inmuebles con valor patrimonial. Sandoval (1995) describe la experiencia de una vecindad que no estaba catalogada y que pretendía ser destruida y reconstruida por las autoridades, cosa que los vecinos organizados impidieron y con apoyo de la organización no gubernamental (ONG) *Casa y Ciudad* y financiamiento público rehabilitaron el inmueble. El proyecto recibió en 1989 un premio nacional por la rehabilitación del patrimonio. Tamayo (1998) también da cuenta del proceso de toma de conciencia sobre el significado de la vecindad, el monumento, el barrio y "el centro" que algunos residentes organizados tuvieron durante el proceso de reconstrucción, al que contribuyeron los asesores, académicos, líderes de las organizaciones, habitantes y funcionarios, que querían proteger o destruir el patrimonio. En este proceso de discusión, los habitantes se convirtieron en los defensores de los inmuebles, pero como contenedores de actividades sociales y no como monumentos para contemplar. En varios casos la defensa de la *vecindad* pretendía impedir la redensificación habitacional y de población, para evitar la edificación de más viviendas y el ingreso de nuevos vecinos.

3. Recientemente la disputa por el patrimonio se ha incrementado en varias ciudades y sitios mexicanos. Allí, la población y diversas organizaciones de la sociedad civil defienden el patrimonio arqueológico, arquitectónico y urbano, frente a la actitud pasiva o proactiva del Estado mexicano que protege a ultranza la inversión del sector privado, a costa de afectar real o virtualmente el patrimonio cultural. Hay varios ejemplos con resultados diversos: 1. En el centro histórico de la ciudad de Puebla el proyecto del Paseo del Río San Francisco, generó el rechazo y organización de la población, y redujo considerablemente su alcance de 27 manzanas a la edificación de un centro de convenciones (1993). En esta ciudad se impidió además la construcción de un estacionamiento subterráneo en el Zócalo (2003). 2. En el ex Casino de la Selva en Cuernavaca se destruyeron las edificaciones de Félix Candela y los murales de Reyes Meza para construir un centro comercial (2002). 3. En el centro histórico de Oaxaca se impidió la instalación de un restaurante (McDonalds) de comida chatarra (2002). 4. El rechazo a la construcción de un segundo piso en un inmueble histórico en el centro histórico de Tlaxcala para la ampliación de la Casa de la Cultura (2003). 5. La destrucción del Hotel Apolo y de otros edificios en el centro de Chihuahua (2004). Y 6. La construcción de un centro comercial de la cadena Wal Mart en el perímetro C del centro ceremonial Teotihuacan (2004). En un sentido más amplio se pueden incluir más mega proyectos que colocan en el centro de la discusión los intereses privados contra

el interés público, como el rechazo a la construcción de un club de golf en Tepoztlán y al nuevo aeropuerto internacional de la ciudad de México en Texcoco; y el impedimento para eliminar una Palmera en una glorieta de la Avenida Reforma en la Ciudad de México para construir en su lugar un monumento a la mexicanidad (¿Un sombrero de charro?).

### **Rescate del centro histórico y sus impactos sobre la vivienda**

Harms (1996: 10) señala que la asociación entre centro histórico y patrimonio monumental ha devenido en una forma de mistificación del pasado y en un modo de eludir los problemas sociales, culturales y ambientales de los centros urbanos, pues las áreas centrales son "vistas más como una suerte de ficción museística pletórica de edificios de gran valor, antes que como un espacio de vida y cultura en permanente cambio". Bajo las intenciones del rescate de los centros históricos no sólo se eluden los graves problemas sociales, sino que se pretende sustituirlos a través de "soluciones" ajenas a los procesos y a los actores involucrados. Por ejemplo, Harms descubre en Lima una realidad muy diferente a la que argumentan quienes pretenden "rescatar" el centro histórico: allí se realiza una gran actividad económica, social, comercial y un mercado inmobiliario "oculto", en el contexto del deterioro físico real o virtual; y en donde la población involucrada no habla de pasado, sino que realiza sus actividades con la esperanza de construir su futuro. El centro histórico de Lima, dice Harms, se parece a cualquier centro vivo de un pueblo andino convertido en una feria. Se puede acusar a Harms de folclorizar la imagen del centro de Lima<sup>17</sup>, pero no se puede negar que tiene razón: unas partes del centro histórico no sólo no están en declive económico sino que gozan de una gran vitalidad y aún en el contexto del deterioro físico desarrollan una enorme actividad comercial formal e informal... que (no lo dice Harms) también ejerce una gran presión por desplazar la función habitacional para ocupar los inmuebles con usos más rentables como comercio y almacenes.

Para Harms, las propuestas de revitalización de los centros históricos no escapan a la coartada de alimentar más una serie de prejuicios: si los centros históricos son espacios económicamente deprimidos, carentes de rentabilidad y de atractivo para los inversionistas, se pretende ensayar un programa de renovación urbana que se apoye en una inversión económica de gran escala y en el retorno de los viejos usuarios, a condición de expulsar a la población residente y su reemplazo por nuevos personajes con altos ingresos.

### **¿Una política de exclusión?**

Las cíclicas iniciativas de rescate y revitalización de los centros históricos de América Latina, que desde la década de 1960 se realizan, se han centrado en un tipo de intervención edilicia que tiene por objeto recuperar el patrimonio monumental, remozar una parte del espacio público y en incrementar los servicios y equipamientos culturales; pero no en la vivienda. Entre las acciones ya "típicas" destacan:

- El remozamiento de algunas fachadas, calles y plazas, que a menudo consiste sólo en la limpieza y pintura. En algunas ciudades se aplican colores "vivos" o "estridentes" como

---

<sup>17</sup> He llevado a europeos a recorrer las partes del centro histórico de la ciudad de México más degradadas y convertidas en un gran mercado callejero y he escuchado impresiones similares.

en el centro histórico de Salvador de Bahía (*United Colours of Pelourinho*), o en el barrio de La Boca en Buenos Aires.

- El ocultamiento de redes de infraestructura aérea en el subsuelo (energía eléctrica, red de telefonía, etcétera) y mejoramiento de las redes de agua y drenaje.
- Los cambios en la carpeta asfáltica de arroyos vehiculares y banquetas.
- La restauración del patrimonio "mayor" como templos, conventos, casonas, palacios e inmuebles de gran valor arquitectónico, cuyo destino es el de un uso "digno" y compatible del patrimonio, es decir museos, sedes de instituciones públicas o privadas, hoteles, hostales, comercios y en general servicios como restaurantes y cafés.

Estos proyectos de "rescate" del patrimonio inciden directa e indirectamente en la problemática de la vivienda de los centros históricos en varios sentidos: 1. Por no hacer nada para mejorar la situación habitacional, ésta continúa deteriorándose; 2. Agudizan los contrastes entre una zona que se mejora y otra que permanece marginada; 3. La revaloración de algunos territorios e inmuebles repercute en las zonas vecinas a las áreas "rescatadas", lo que implica el aumento de las rentas y precios de los inmuebles, y en general en el encarecimiento de las condiciones de vida del barrio; 4. Un caso extremo es la expulsión de la población y de la vivienda, para restaurar los inmuebles y cambiar radicalmente su función, como es el caso del centro histórico de Bahía, donde la población negra de bajos ingresos fue desalojada, a través de una indemnización. Parafraseando a Hardoy, en la región se requiere evaluar el "impacto de los proyectos de rescate de los centros históricos en la vivienda", que se han realizado en las tres últimas décadas.

En este sentido, conviene citar a Carrión (2002), quien ha reconocido que después de diez años de rescate sostenido del centro histórico de Quito, éste ha perdido el 42% de su gente: la población residente ha sido desplazada como consecuencia de las obras de rescate y restauración que han revalorizado el mercado inmobiliario y hacen insostenible (o impagable) su permanencia en la zona. Lo peor, dice Carrión, no es el número de familias que se desplazan, sino la pérdida del tejido social y cultural de la zona que justamente se pretende conservar y recatar. Así, se demuestra que las políticas urbano arquitectónicas elevan los costos del suelo; desplazan a la población y se convierten en políticas de exclusión social, por lo que rescatar un centro histórico requiere en primer lugar de políticas sociales y de desarrollo económico destinadas principalmente a su población residente.

### **3.5. VIVIENDA INSALUBRE Y RENOVACIÓN URBANA: 1950 – 1970**

Este apartado bien podría llamarse "el centro de la noche espantosa", parafraseando a Hall (1996), porque si quienes denunciaron las condiciones de hacinamiento, horror y pestilencia en que vivían las familias pobres en el Londres de 1883, conocieran algunos barrios del centro histórico de la Ciudad de México en el 2003, encontrarían que sus descripciones (reales y exageradas) se pueden usar para describir las condiciones de vida de muchas familias que habitan en varias *vecindades* de la capital mexicana. Además, de manera similar a los críticos británicos, esos barrios son y han sido vistos (particularmente entre 1950 y 1970) como lugares que propician vicios, conductas inmorales y delincuencia, es decir, donde lo peor no son las condiciones de hacinamiento e insalubridad, sino el atentado que representan para las buenas costumbres y la seguridad pública.



Jan Robert (1999) consigna las tendencias de "modernización" urbana que prevalecían en el mundo después de la II Guerra Mundial. Toma el ejemplo de Lagos, capital de la joven nación independiente de Nigeria, que en 1959 inició una operación de renovación de barrios pobres centrales. Los asentamientos "anómalos" que tanto ofendían a las elites occidentalizadas se caracterizaban por un patrón de intensas actividades económicas, relaciones sociales y una diversidad de redes de soporte mutuo, orden y seguridad, y lograban la proximidad de viviendas con el trabajo. La amputación de un acervo "obsoleto" de casas fue seguida por proyectos de reconstrucción urbana dirigidos por fraccionadores libaneses con capital extranjero. Para que el pueblo no recayera en sus "vicios subdesarrollados" se prohibió toda venta callejera en el centro. Para Robert la redefinición de los asentamientos locales como "anomalías, tugurios y patologías" proviene de la comparación con modelos aprendidos en el extranjero (occidente).

El "espejismo desarrollista" que prevalecía en la década de 1950 en las elites de una ciudad del medio oriente es denunciado por John F. C. Turner (1977): los ricos se mudan a modernos barrios periféricos con edificios que siguen las pautas de la arquitectura del primer mundo; los gobernantes están ávidos de "modernizar" sus ciudades; mientras sus colegas ingleses, que realizan un programa de renovación urbana, se reservan para su uso algunos de los edificios tradicionales existentes, pues responden mejor a las condiciones climáticas, que los edificios nuevos que sustituirán a los tradicionales.

En efecto, en la década de 1950 y principios de 1960 se pretendieron realizar proyectos similares bajo los mismos principios en varias ciudades latinoamericanas (ver apartado 2.3, páginas 38 y 39): derribar un parque "obsoleto" de deterioradas viviendas, eliminar la insalubridad y hacinamiento de los barrios y construir modernos departamentos bajo los códigos del urbanismo funcionalista.

Para Robert la renovación de los asentamientos que pretendían desaparecer y evitar que reaparezcan las "anormalidades" han atravesado dos momentos: uno en donde se abandona a los desplazados a su suerte; y la otra, en donde se otorgan subsidios y "alternativas habitacionales" a la población desalojada con el propósito de que no vuelva (no reincida) al lugar: se trata del otorgamiento de terrenos ubicados en la periferia y adquiridos a costos bajos, que se dotan con infraestructura mínima. Robert concluye que las políticas de renovación urbana: 1. Lejos de desaparecer los tugurios, provocan su multiplicación en una dimensión mayor a la que un gobierno puede renovar. 2. Transfieren privilegios a los ricos, que realizan las renovaciones urbanas o se encargan de la construcción de las unidades habitacionales para los desplazados. 3. Rompen los vínculos de la gente con su territorio marcado por sus historias, los despojan de las redes comunitarias que tejieron lentamente; se imponen gastos de transporte y se arruinan presupuestos familiares; y se estigmatiza a la población como ciudadanos de segunda clase. 4. Se basan en dos mitos: uno decimonónico sobre la patología social que vuelca sobre sus víctimas las desigualdades económicas; y el otro sobre las mejoras redentoras, que considera que mejorando las condiciones de un barrio se omiten otras desigualdades más fundamentales como los ingresos, el empleo y la salud. Turner (1977) coincide: los planificadores y funcionarios que a nombre de "resolver el problema de la vivienda" y "mejorar las condiciones de habitabilidad de la población", deportan a la población a la

periferia y la realojan en "soluciones habitacionales" que no pueden pagar, destruyen las economías familiares, los desplazan de los lugares donde encuentran su *modus vivendi*, generan la desadaptación social y geográfica, inseguridad en la tenencia (por los montos de los pagos) y complican la movilidad de la gente. En suma, destruyen las comunidades urbanas constituidas con grandes dificultades por el esfuerzo de muchas generaciones:

- Turner (1968) entrevista a Pedro Mineiro, desalojado de una *favela* carioca céntrica, quien dice que estaba mejor antes de su deportación, trabajaba como albañil en Copacabana, llegaba caminando a su trabajo en diez minutos y en circunstancias difíciles descendía a la playa a recolectar ostras para comer.
- Hall (1996) menciona una entrevista que Oscar Lewis hizo en 1967 a una persona desalojada del centro en San Juan de Puerto Rico, quien manifiesta que antes de su realojamiento estaba mejor y que ahora se siente desamparado en su nuevo barrio periférico construido por el gobierno.

### Ciclos de la renovación urbana en la ciudad de México, según Coulomb (1995)

#### La renovación *bull dozer*: eliminación de asentamientos declarados insalubres

El Instituto Nacional de la Vivienda presenta en 1958 la deplorable situación del hábitat popular del centro de la ciudad, que se concentra en la llamada "herradura de tugurios" que rodeaba el *primer cuadro* e incluía 1,100 hectáreas, 732 manzanas y 438,450 habitantes (INV, 1958)<sup>18</sup>. Allí, el 45% de las viviendas se deberían demoler y el 30% regenerar. El INV (1957) señalaba que las viviendas tugurizadas provocaban "la degeneración moral de sus habitantes, ocasionando y fomentando numerosos centros de vicio que destruyen la estabilidad familiar". El estudio contenía siete proyectos, no realizados, que constituyeron la base para la realización de dos proyectos:

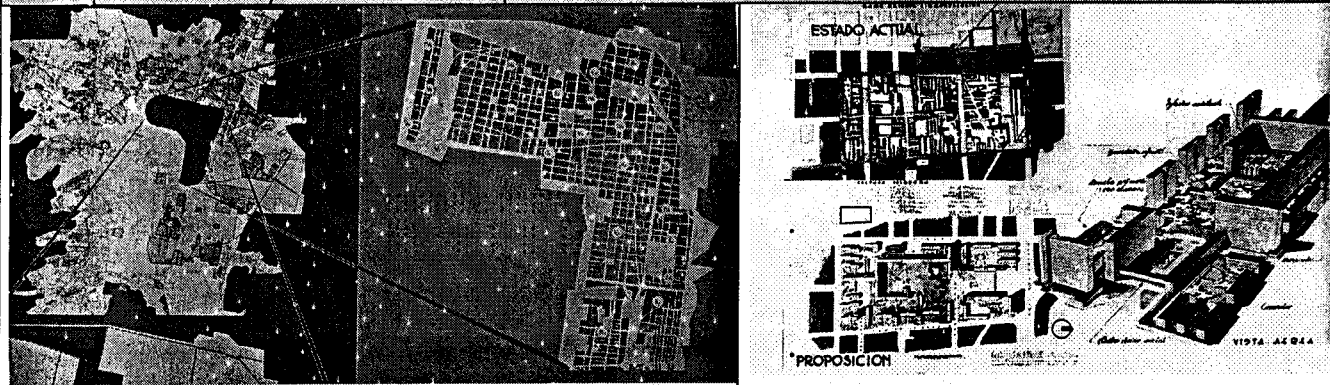
- El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP) construyó en 1958 el conjunto **Candelaria de los Patos**, en sustitución de los tugurios del mismo nombre con 968 viviendas según Coulomb, y para 13,200 habitantes según el proyecto del BNHUOPSA.
- El **conjunto Nonoalco Tlatelolco** realizado entre 1960 y 1964 es la mayor operación de renovación urbana realizada en la Ciudad de México con 11,956 viviendas en 110 hectáreas. Se construyó sobre terrenos propiedad de los Ferrocarriles Nacionales en un 80% y una parte de tres colonias. Mario Pani, autor del proyecto, contaba que el objetivo era regenerar la zona de tugurios integrada por vecindades viejas y cuyos propietarios dejaban que se cayeran por el congelamiento de rentas (Gómez y Quevedo, 1981). Sin embargo, el proyecto original que alojaría a diferentes estratos socioeconómicos en grandes edificios no se pudo realizar, la gente de los tugurios que requería de fuertes subsidios no tuvo cabida en el proyecto. Coulomb calcula que para la construcción se demolieron mil viviendas tugurizadas y se desalojaron alrededor de 7 mil personas, quienes se reubicaron y sobrepoblaron las vecindades de las colonias vecinas.
- El último proyecto de dimensiones colosales que proponía la erradicación total de la "herradura de tugurios" se realizó en 1970 por el Instituto Nacional de la Vivienda (Ver apartado 2.3).

<sup>18</sup> Víctor Villa (1966) decía que en la "herradura de tugurios" se alojaban 100 mil familias en densidades de más de 800 habitantes por hectárea y que las viviendas, sujetas a régimen de renta congelada, eran de un solo cuarto redondo, habitadas por 6 y 8 personas y demolicibles en un 85%.

## La renovación puntual: sustitución de vecindades

Los grandes proyectos de renovación urbana, con excepción del proyecto Tlatelolco, nunca se pudieron realizar en la escala planeada. Aunado a ello, para la década de 1970 la problemática habitacional y urbana se había desplazado a las crecientes periferias, donde la población inmigrante se establecía en forma "marginal, anárquica, irregular, ilegal o espontánea" y demandaba suelo, servicios y equipamiento. En efecto, en 1950 la ciudad de México tenía 2.8 millones de habitantes, pero para 1970 ya alcanzaba 8.6 millones de habitantes. No es casual que en 1972 se crearan los organismos públicos de vivienda INFONAVIT, FOVIMI y FOVISSTE que buscan en las periferias grandes terrenos para construir conjuntos habitacionales para la población con un empleo formal. En la ciudad central y sin plan alguno excepcionalmente se construyen viviendas nuevas en baldíos o en sustitución de edificios en ruinas.

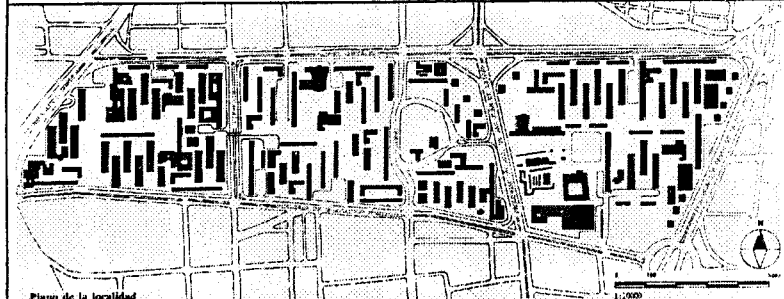
- En 1972 el Instituto Nacional de Desarrollo Comunitario, INDECO, quien sustituyó al INV, creó un **Programa de Renovación Urbana** que pretende sustituir las vecindades deterioradas de la "herradura de tugurios": la idea es realojar a los residentes en el mismo lugar, construyendo más viviendas que las existentes para vender los departamentos excedentes a precios de mercado y subvencionar así el alojamiento de los residentes. De acuerdo a Coulomb, entre 1972 y 1976 sólo se construyeron 491 viviendas de las 1,200 planeadas.
- En 1975 el Banco Nacional de Obras y Servicios, BANOBRAS, promovía un **Programa de sustitución de vecindades** para la "herradura de tugurios", que pretendía negociar con los propietarios la adquisición de los terrenos e inmuebles en ruina y alojar temporalmente a los inquilinos para reconstruir las viviendas. En dos años (1975 - 1976) se construyeron 146 departamentos y 233 estaban en proceso de construcción.



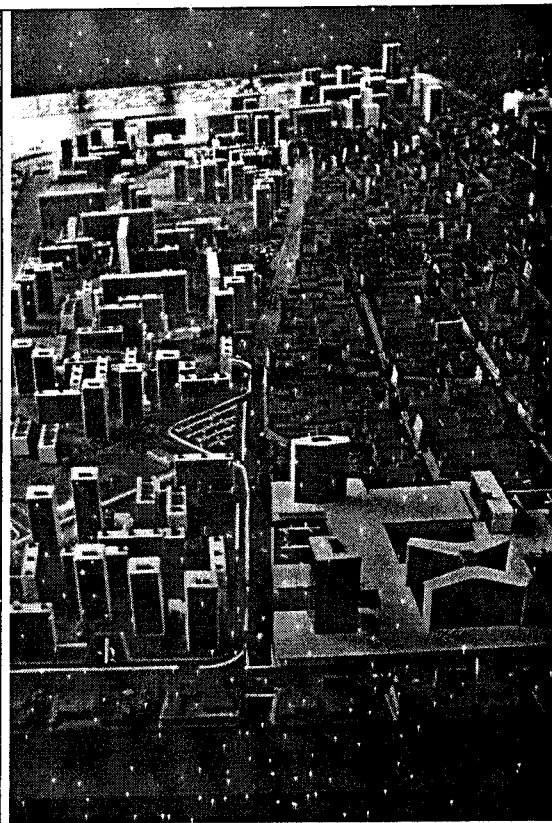
**Herradura de Tugurios y Unidad Habitacional Candelaria de los Patos, CAM - SAM s/f.**

Para Coulomb las buenas intenciones de la renovación urbana no tienen éxito, porque se convierten en instrumentos de expulsión de la población e implican el cambio radical de las estructuras socioeconómicas en esos territorios, la creación de nuevas barreras urbanas, y la ruptura de los vínculos de la vivienda con las actividades económicas (talleres y pequeño comercio). Esas operaciones revalorizan el espacio central, no controlan la comercialización y la especulación, el centro de la ciudad se encarece y el resultado es que no pueden residir en él, sino quienes pueden pagar el precio. Coulomb dice que esta afirmación no exagera: la política habitacional del sexenio 1970 - 1976 construyó conjuntos habitacionales periféricos para realojar a la población evacuada por programas de renovación urbana: 3 mil familias por la construcción de los Ejes viales, 15 mil familias de ciudades perdidas y 2 mil familias por sustitución de vecindades (lo que equivale a unas 400 mil personas!). Así, en el caso mexicano los desplazamientos no se realizan por la presión del sector inmobiliario, sino por el gobierno.





Terrenos de los FFCC y parte de las colonias Guerrero, San Simón Tolnahuác y Ex Hipódromo de Peralvillo sobre los que se edificó la unidad Nonoalco - Tlatelolco. Fuente: Vila, 1966.  
 Derecha: Calle Apartado - Perú límite del proyecto de Renovación Urbana. Fuente: INV, 1970.



### 3.6. LA VIVIENDA TRANSITORIA DE LOS MIGRANTES

Oscar Lewis se interesa en las décadas de 1950 y 1960 por el estudio de los pobres en las grandes ciudades y en particular por los patrones culturales y formas de sobrevivencia de los jóvenes campesinos inmigrantes, que les permiten adaptarse a las nuevas condiciones de vida urbana: redes de solidaridad, ayuda mutua y el uso de "soluciones previstas" a los problemas que se les presentan. Sus estudios sobre la "cultura de la pobreza" de los habitantes de las vecindades del centro de la Ciudad de México se constituyeron en un referente durante décadas y dieron pauta a mitos que se sustentaban en supuestos de su obra o que prolongan la validez de sus estudios décadas después. Por ejemplo, Hall (1999: 262) señala que en la década de 1960 Lewis era citado en inglés por quienes no lo habían leído, para afirmar lo contrario que el antropólogo decía sobre la cultura de los pobres. En México, varios integrantes de la Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, muchos de los cuales tampoco lo habían leído, no sólo estaban en contra de *Los hijos de Sánchez* (1983) por ser un libro "obscuro y denigrante" para México, sino que denunciaron al antropólogo y a los editores del libro ante la Procuraduría General de la República, por "ultrajes a la moral pública y a las buenas costumbres, disolución social y difamación" (de la cultura y del gobierno mexicanos). A muchos mexicanos les costaba (y les cuesta) mucho aceptar la opinión (científica o empírica) de cualquier extranjero. En esas fechas igualmente se atacaba al exiliado cineasta Luis Buñuel, quien en lugar de agradecer a México que le abrió sus puertas, lo denigraba en su película *Los olvidados* (1950).<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Buñuel cuenta que durante la realización del filme, algunos integrantes del *staff* decían que esas cosas no pasaban en el país, que también había barrios hermosos como Las Lomas y le recriminaban que esa película "no es México". De la Colina y Turrent, *Luis Buñuel, genio y figura*, Mortiz Planeta, México, 1986.

En su libro *Antropología de la Pobreza* Lewis (1980) describe las tremendas injusticias existentes que la revolución Mexicana no ha eliminado, entre ellas que la economía nacional no puede proporcionar trabajo a toda su gente, por lo que entre 1942 y 1953 un millón y medio de mexicanos han emigrado como *braceros* a los Estados Unidos. Sobre las condiciones de vivienda de las mayorías señala que en 1950 el 65% de los edificios censados en todo el país tienen una sola habitación y el 25% dos habitaciones. En la ciudad de México casi dos de los cuatro millones de habitantes que tiene la ciudad vive en casas de vecindad, que consisten en viviendas de uno o dos cuartos agrupadas en torno a un patio, donde se carece de agua y servicios sanitarios. Las vecindades lo mismo ocupan los antiguos edificios coloniales que jacales y chozas provisionales en la periferia de la ciudad. Para Lewis, la gente que llega a la ciudad porque no se puede sostener en su pueblo, una vez que encuentra trabajo y puede escapar del "amontonamiento" del centro se muda a las orillas de la ciudad. En su libro en cuestión estudia a cinco familias en una secuencia que, salvo el quinto caso, se aproxima al modelo de movilidad residencial y consolidación económica, que más tarde Turner desarrollará: la primera familia aún vive en un pueblo (Tepoztlán); la segunda y la tercera viven en un barrio céntrico (Tepito), la segunda aún mantiene vínculos con su pueblo, pero la otra, más pobre, ya no; la cuarta familia que también vivió en Tepito ha adquirido un lote en la orilla de la ciudad (Colonia El Dorado, en Texcoco ¿Ciudad Neza?); y la última es una familia de nuevos ricos que vive en una modesta casa en la colonia Polanco. En otras palabras: el inmigrante reciente alquila un cuarto de vecindad en el centro de la ciudad y conforme consolida su posición se muda a la periferia para acceder a una vivienda en propiedad. Sin embargo, en *Los hijos de Sánchez*, Lewis destaca un gran arraigo de esta población, pues la gran mayoría de los habitantes de la *Casa Grande* ha vivido allí entre 15 y 20 años, y advierte que únicamente algunas familias con ingresos altos, cuyas viviendas "están apretujadas" con muebles y electrodomésticos, esperan una oportunidad para mudarse a un barrio mejor.

### **La vivienda del centro como alojamiento transitorio**

John F.C. Turner (1977), quien trabajó entre las décadas de 1950 y 1960 en las barriadas de Lima, y estudió el pujante fenómeno de la "autoconstrucción" de la vivienda, desarrolla una corriente de pensamiento que no ve en los asentamientos "marginales, espontáneos o ilegales" un problema, sino una solución y un instrumento de realización personal y colectiva: no parecería tan difícil "descubrir" esto, pues un tercio de la población mundial produce su propio alojamiento sin apoyo público y en América Latina son dos tercios los que producen sus propias moradas. El interés en destacar a este autor es doble, su concepción sobre la vivienda autoproducida en la periferia y sobre la función de la vivienda de bajo costo del centro de la ciudad en la trayectoria residencial de la población migrante.

La vivienda para Turner (1976) es una actividad, no un producto de consumo (*housing* es un verbo no un sustantivo). Él no habla de que cada familia construya su vivienda con sus propias manos (autoconstrucción), sino del "control" en la toma de decisiones y la "libertad" de los usuarios en el proceso de diseño, construcción y gestión de su vivienda, lo que convierte este proceso en un vehículo de bienestar individual y comunitario, pues la gente escoge, edifica, dirige la construcción, utiliza y arregla su vivienda a su manera. En este sentido, la vivienda vale por lo que proporciona, más allá de su calidad material. Turner

ejemplifica esto: un gobernante peruano y un funcionario inglés que visitan los *pueblos jóvenes* limeños no dudan en calificarlos de "espantosos" y de "chabolas", mientras que sus constructores muestran por sus viviendas un sentimiento de orgullo y satisfacción. En defensa de las viviendas de los pobres Turner revira: las leyes de Indias de Felipe II son un ejemplo de planeación adecuada, pues el monarca concedió a sus súbditos la fundación de una ciudad, destinó lotes a sus usuarios y proscribió la realización de una inversión obligada (edificación con determinadas características). ¡Nunca se prohibió a los primeros pobladores la instalación de chabolas! Justo lo que fueron las primeras edificaciones en las recién creadas ciudades hispanoamericanas.

Por otra parte, Turner no vacila en calificar como feas y alienantes a los conjuntos habitacionales producido por los gobiernos, que se deterioran en un período de tiempo muy corto, tienen un nivel alarmante de subvenciones, por lo que sólo pueden atender a una pequeña parte de la población y transfieren los recursos a especuladores y banqueros. Por el contrario, las construcciones populares consumen menos energía en su construcción y se adaptan mejor al uso de sucesivas generaciones. Además, por concebir la vivienda en sus aspectos materiales, las autoridades no entienden porqué los pobres se resisten a pagar por viviendas mejoradas o porqué dejan deteriorar rápidamente sus viviendas nuevas. En este sentido, Turner dice que una vivienda con mejores materiales y servicios no es necesariamente mejor que una *chabola*: en Calcuta y Delhi los más pobres prefieren dormir en la calle antes que aceptar una casa subsidiada en la periferia. El verdadero problema de la vivienda, dice, aparece cuando los procesos, bienes y servicios ya no satisfacen las expectativas de sus usuarios, lo que posiblemente no tenga nada que ver con los materiales de la vivienda: hay gente que vive en el centro porque radica cerca de su lugar de trabajo y se encuentra en un proceso de integración a la economía de la ciudad; otros preferirán la construcción de su patrimonio familiar en la periferia. Así, la determinación del usuario para invertir tiempo, esfuerzo y actividad en su alojamiento, depende directamente de sus prioridades, de la satisfacción y utilidad que espera. En suma, el problema de la vivienda no se puede plantear en términos de "déficit"<sup>20</sup>, sino de prioridades sobre el acceso a los servicios y el empleo, el abrigo, la seguridad en la tenencia y la posibilidad de establecer redes sociales de seguridad con vecinos.

Turner elabora su modelo de movilidad residencial a partir de dos hipótesis básicas que considera la ubicación, la tenencia y la seguridad de la vivienda, en función de los ingresos, expectativas y prioridades de los usuarios: 1. Los inmigrantes recientes que arriban a la ciudad, las parejas jóvenes, y los carentes de ambición o "atados a la cultura de la pobreza", que se preocupan menos por su seguridad futura que por la presente, alquilan un cuarto en el centro de la ciudad, porque coincide con su prioridad de maximizar sus escasos ingresos, la cercanía a empleos posibles y el acceso a una vivienda de bajo costo. 2. Mas tarde, cuando esa gente ha incrementado sus ingresos, tiene dependientes económicos, crecen sus necesidades de espacio habitable y los alquileres se incrementan, sacrifican las ventajas de la ubicación central a cambio de una vivienda más segura y amplia, lo que consiguen con el acceso a la propiedad de un lote periférico, en donde poco a poco construirán una vivienda.

---

<sup>20</sup> Sobre este tema, Coulomb señala que hay diversas maneras de medir el déficit, dependiendo de las variables que se tomen en cuenta: hacinamiento, generación de nuevos hogares, deterioro, etcétera.

Las prioridades cambian en función de los ingresos y expectativas de la población. Por ejemplo, para un profesional la prioridad es que su vivienda corresponda a modernos estándares y esté bien ubicada en términos de estatus social. Para algunas familias las viviendas que produce el gobierno en la periferia pueden ser una fuente de seguridad, mientras que para otras el pago mensual para cubrir el crédito recibido será una fuente de tensión constante.

### Modelo de movilidad residencial

**1. La pequeña ciudad en transición temprana** (Inicio del siglo XX): Hay inmigración en pequeña escala, el bajo crecimiento es producto del incremento natural de población. Los más pobres, comerciantes y artesanos, rentan un cuarto en las casonas abandonadas por la clase burguesa, que se ha mudado a vivir a la periferia.

**2. La ciudad media en transición** (1960): La fase de expansión urbana más rápida coincide con el despegue de la (baja) industrialización. La población pobre se concentra en las áreas centrales de la ciudad, donde los costos de subsistencia son menores y mayores las oportunidades de empleo y de servicios urbanos. La periferia y una zona intermedia es ocupada, a través de invasiones y asentamientos ilegales, por población con una posición socioeconómica "consolidada", donde el suelo es gratuito o tiene muy bajo costo por no contar con servicios. El proceso se acelera con la expansión del distrito central de negocios y el crecimiento de la industria y el comercio adyacente a la ciudad central.

**3. La ciudad en transición tardía** (Ciudad de México y Lima en la década de 1960): La población se empieza a estabilizar y la migración se reduce. Los pobres no son tan pobres como 20 años atrás. Los asentamientos precarios de la primera periferia, habitados originalmente por los más pobres, se transformaron en comunidades estables, las viviendas adquirieron cierto estándar, sus habitantes originales (propietarios o poseedores) se han desplazado y arrendado sus viviendas (aunque inacabadas) a nuevos inmigrantes. Los habitantes de esas áreas pagan una baja renta (a menudo "congelada" por leyes nacionales) y gozan de las ventajas de la centralidad urbana, lo que compensa el hacinamiento y calidad habitacional deficiente.

PEQUEÑA CIUDAD EN TRANSICIÓN TEMPRANA



La flecha de arriba muestra las migraciones y la de abajo el proceso de escalonamiento social y económico

CIUDAD EN TRANSICIÓN MEDIA



Low income squatter suburb = Suburbio de población con ingresos bajos (inversión)

CIUDAD EN TRANSICIÓN TARDÍA



Fuente: Turner, 1968.

Turner consigna otras variables que de manera separada o en combinación modifican el modelo descrito, como las fases del crecimiento demográfico, el desarrollo económico y la escala urbana. El modelo sostiene dos hipótesis: 1. La vivienda en alquiler de las áreas centrales es una situación "transitoria" para ciertos grupos sociales en su trayectoria al acceso a una vivienda en propiedad; y 2. La trayectoria residencial dominante de las familias pobres es la siguiente: la vivienda se ubica en el centro y se desplaza a la periferia; la tenencia transita del alquiler a la propiedad; en un ciclo de vida de joven a adulto y de ingresos menores a mayores. Es decir, se trata de un modelo de movilidad espacial y socioeconómica: **de inquilino del centro a propietario de la periferia.**

Esta idea está presente en otros estudios de fines de la década de 1970. Jan Bazant (1978) señala que hacia 1940 las vecindades del centro de la ciudad jugaron un papel vital en la ciudad para albergar a las no muy intensas corrientes migratorias y a la población pobre, al grado de contribuir a la generación de una tradición en el modo de vida de la población de bajos ingresos. Papel que decayó gradualmente en la década de 1950 con la intensificación de las corrientes migratorias y el crecimiento demográfico, que saturaron el mercado de las vecindades y presionaron a la apertura de lotes baldíos para crear el mercado de suelo en la periferia. La escasa movilidad del mercado habitacional en el centro contribuyó al deterioro del parque habitacional. Bazant coincide con Turner, los ingresos de la población están directamente vinculados al tipo de vivienda y su ubicación en la ciudad:

- La población con un nivel de subsistencia "S" (salario mínimo) que vivía en las vecindades y ciudades perdidas del centro de la ciudad, sacrificaba las condiciones habitacionales por la cercanía a fuentes de trabajo y servicios comunitarios básicos.
- Para la población de 3 "S" sigue siendo prioritaria la cercanía de la vivienda a un empleo y servicios. Cuando no encuentra ubicación en el centro, se muda a la periferia y sacrifica la cercanía al empleo, por una vivienda propia pero sin servicios.
- Las familias con ingresos de 5 "S" que permanecen en las vecindades del centro, aunque podrían acceder a una mejor vivienda en un mejor contexto urbano, sacrifican la comodidad a cambio de la cercanía de sus empleos y de un ahorro en sus gastos.

En contra de esta visión, Geraldo Simoes (1991) advierte que la idea de que vivir en un *cortiço*<sup>21</sup> en el centro de Sao Paulo es una situación transitoria no corresponde a la realidad, pues esta alternativa habitacional se ha transformado en **una situación definitiva** no sólo para la población inmigrante del noreste brasileño y de la provincia de Sao Paulo, sino para población pobre nacida en la misma ciudad. El habitante del *cortiço* **no es un recién llegado a la ciudad** que "recorre esa alternativa habitacional en una etapa efímera de adaptación a la ciudad". Por el contrario, en 50% de los casos quienes se mudan a vivir a un *cortiço* tienen más de 10 años de vivir en la ciudad. Simoes señala además que el reconocimiento de no transitoriedad ha creado en sus habitantes una conciencia sobre su situación de penuria y ello ha sido el germen de su organización.

Coulomb (1995) igualmente contradice el modelo de Turner: 1. La movilidad residencial de la población de bajos ingresos es baja, 2. Sus trayectorias residenciales son mucho más complejas y varían en el espacio y en el tiempo, en función de las transformaciones del sistema de vivienda de bajo costo de una ciudad determinada. 3. Apenas un tercio de los propietarios (que encuestó) fueron antes inquilinos; 4. Aunque el acceso a la propiedad juegue un papel decisivo en la permanencia de las familias en un lugar, el inquilinato en el centro presenta cuadros de antigüedad alta, pero no generaliza esta situación de "arraigo" pues la movilidad en la ciudad central es suficientemente diversa (muchas personas no viven en la misma vivienda sino en la misma zona); 5. No se toman en cuenta la estructura segregativa de la urbe, el papel que desempeñan los medios de transporte, la cohabitación con amigos o parientes, ni las diferencias entre migrantes y nativos que disponen de una

---

<sup>21</sup> *Cortiços*: viviendas colectivas populares en alquiler con condiciones sanitarias deficientes, surgidas en el siglo XIX y situadas en los barrios más antiguos: una forma consiste en cuartos alineadas al fondo de estrechos lotes, y otra en la subdivisión de mansiones en el mayor número de cuartos posibles.



red de lazos familiares, Finalmente, para Coulomb los enunciados de Turner posiblemente se apliquen a una ciudad media, pero no a la Ciudad de México (zona metropolitana con cerca de 1,400 Km<sup>2</sup> en 1990), donde la periferia más lejana tiene un costo de ubicación mayor como para representar una "alternativa" de acceso a la propiedad, salvo para quienes se encuentren próximos a esa nueva oferta de lotes periféricos, pues a medida que la ciudad se extiende las "alternativas" de vivienda se alejan del empleo y se incrementan los costos de traslado en tiempo, costo y fatiga.

Por último, vale consignar una serie de críticas que se hacen a Turner cuando habla del "control" y de la "libertad" de los usuarios en el proceso de diseño y construcción de su vivienda: ¿Qué grado de *control* tienen para levantar sus viviendas? ¿Qué tan *libres* son los pobres para elegir la opción de vivienda que más les convenga? ¿Qué grado de segregación e inseguridad es más conveniente: un terreno alejado y sin servicios o un cuarto en renta en el centro de la ciudad con los servicios compartidos? Harms (citado por Ward, 1985) dice que la gente que vive en los tugurios centrales o en las colonias periféricas no tiene otro remedio y mayor *libertad*, que aceptar esas opciones habitacionales para subsistir (durante años y sin servicios) dentro del sistema. Mientras que Hall (1996: 266) cita dos críticas rotundas: una de Priscilla Connolly, que dice que las viviendas construidas por los propios habitantes son más caras, el ahorro aparente se debe a la práctica autoconstructora, los beneficios caen en los propietarios de las tierras y los colonizadores pagan costos muy altos para legalizar su situación; y la otra de R. Burgess, para quien las recomendaciones de Turner sólo paliar la escasez crónica de vivienda que el capitalismo produce.

### 3.7. DETERIORO HABITACIONAL Y CONGELAMIENTO DE RENTAS

El congelamiento de alquileres se generalizó en la década de 1940 en América Latina como una medida para proteger a los cada vez más mayoritarios contingentes de población que encontraban en la vivienda en inquilinato una solución a su necesidad de alojamiento. La medida duró entre 30 y 50 años, hasta que en el marco de las tendencias de liberalización del mercado (inmobiliario) la vigencia de estos decretos se fue eliminando: en Uruguay en 1974, en Chile en 1983 y en México hasta 1997. Sobre este hecho se ha montado uno de los mayores mitos sobre el deterioro de los centros históricos. Sin conocer las ciudades específicas, los alcances, territorios e inmuebles donde los decretos de congelamiento de renta aplicaban, se generalizaron y se continúan generalizando sus efectos.

- En un libro reciente sobre la vivienda y el comercio popular en el centro histórico de la ciudad de Puebla, Elsa Patiño Tovar (2002) asume que las vecindades de Puebla se encuentran "implícitamente" en régimen de inquilinato congelado, cuando tal régimen de alquiler ya no existe desde 1992 - 1997.

Los defensores del patrimonio imputan al régimen de renta congelada el deterioro de los monumentos arquitectónicos:

- Carlos Flores Marini (1991) decía que la pérdida de los inmuebles del centro histórico "...seguía el mismo patrón. Primero renta congelada, después expulsión de los inquilinos", los métodos para ello eran activos y pasivos, y hasta con uso de violencia.

Después "Tapada de bajadas en azoteas, destrucción interna y paciencia a que su deterioro propicie su demolición".

Es decir, el régimen de renta congelada deja de ser un decreto que atañe directamente a determinados inmuebles con viviendas y locales comerciales, para constituirse en la primera parte del ciclo de la destrucción del patrimonio. En cambio, algunos autores como Rodríguez y Massolo (1988) señalan que tales decretos, además de congelar el alquiler en el centro histórico de la Ciudad de México, también "congelaron" los intereses especulativos del capital inmobiliario, por lo que a su manera contribuyeron a la conservación de "infinidad de monumentos", que de otra manera se hubieran perdido o transformado.

El régimen de alquiler congelado provocó el deterioro del parque inmobiliario, porque ni propietarios ni inquilinos invertían en el mantenimiento de los inmuebles: a unos no les otorgaba ganancia alguna y a los otros no les pertenecía. Asimismo, tal régimen justificaba una "política de vivienda" para la población más necesitada; mientras que otros propietarios de edificios no sujetos a tal régimen, encontraban en esa medida una coartada para dejar que sus inmuebles se arruinarán para sustituir la antigua edificación por una más rentable y con mayor densidad constructiva. Coulomb (1995) lo describe en su tesis doctoral de manera muy clara: la estrategia de los rentistas es dejar deteriorar su propiedad para introducirla en el mercado especulativo de terrenos centrales, de ahí su reticencia constante a cualquier programa de mejoramiento y rehabilitación de sus inmuebles.

Geraldo Simoes (1991) plantea la tesis que la "populista" ley de inquilinato que prescribe el congelamiento de renta, emitida por el gobierno brasileño en 1942, pretendía generar alteraciones más profundas en la ciudad de Sao Paulo: desincentivar el mercado de vivienda en renta y dirigir las inversiones al sector productivo y al fraccionamiento de terrenos en la periferia, para generar nuevos asentamientos para población de escasos ingresos.

Por otra parte, la cancelación de la vigencia de esos decretos tuvo como consecuencia en Santiago de Chile y en Montevideo, el desalojo de muchas familias de escasos ingresos (Harms, 1995). Un proceso de desalojo en la Ciudad de México no se advirtió en las escalas previstas por representantes de organizaciones sociales, seguramente porque las viviendas que quedaban en este régimen ya eran muy pocas cuando terminó la vigencia de estos decretos en 1997.

### **3.8. VIVIENDA EN INQUILINATO, OCASO Y PERMANENCIA**

En América Latina no ha habido incentivos a la vivienda en régimen de alquiler. Los decretos de congelamiento de alquiler de vivienda de la década de 1940 la desincentivaron. García Peralta (1999) asegura que en el marco de la *Alianza para el progreso* promovida en la década de 1950 por los Estados Unidos de Norteamérica, las políticas de vivienda en alquiler se abandonaron por considerarse "ideológicamente peligrosas", en un momento en que surgían movimientos sociales y la revolución cubana triunfó en 1959. Los gobiernos nacionales promovieron la cultura de la vivienda en propiedad: la mejor arma contra el socialismo era hacer pequeños burgueses.

La vivienda en alquiler tiende a representar cada vez más un menor porcentaje del parque habitacional de las ciudades latinoamericanas por varias causas: las políticas habitacionales se han dirigido a la vivienda en propiedad; la vivienda en renta, fundamentalmente para la población de medianos ingresos, se dejó a las fuerzas "libres" del mercado; ausencia de un marco jurídico claro y equitativo que regule las condiciones contractuales, lo que se traduce en la inseguridad constante para arrendatarios y arrendadores (tal vez por ello muchos propietarios prefieren mantener sus propiedades vacías); y un sistema fiscal que castiga la vivienda en alquiler (en la Ciudad de México una vivienda que se alquila paga hasta diez veces el monto del impuesto predial que una que se encuentra vacía).

En la Ciudad de México desde la década de 1970 las pioneras experiencias habitacionales en las áreas centrales, se han resuelto a favor de la vivienda en propiedad. Coulomb (1995) da cuenta de dos iniciativas de la Delegación Cuauhtémoc con resultados muy limitados: el programa de Remodelación de vecindades (1976 - 1978) y el programa de Compra de vecindades y reconstrucción de viviendas (1984). La primera pretendía que los propietarios mejoraran sus inmuebles, sobre todo los más deteriorados, pero además de las limitaciones presupuestales, no contaba con instrumentos legales para presionar a los propietarios para hacerlo. Mientras que la segunda, pretendía enfrentar el deterioro habitacional a partir de la compra de los inmuebles, pero el programa se topó con la negativa de los propietarios para vender sus inmuebles. Para Coulomb (1995) las expectativas para continuar obteniendo rentas o especulando depende del tipo de propietario, la dimensión y ubicación del predio, el estado físico del inmueble y la relación que mantiene con sus inquilinos. Por otra parte, los programas de reconstrucción habitacional posteriores a los sismos de 1985 convirtieron a miles de inquilinos en propietarios. Con ello, según Coulomb, en 30 años la intervención pública en el centro de la ciudad, transitó de la política de renovación expulsión de los inquilinos, a una política de mantenimiento de los habitantes, a través de la liquidación del parque habitacional en alquiler.

### **"Vivir en el centro", pero en un departamento en propiedad**

Las organizaciones demandantes de vivienda en la Ciudad de México desde 1985 y en Sao Paulo desde alrededor de 1990, no se movilizan en abstracto por mejorar sus condiciones de habitabilidad, ni por modificar leyes de inquilinato, sino por la propiedad de una vivienda.

- En Sao Paulo la incipiente organización de la población que habita en los *cortiços* reivindicaba entre 1984 y 1986 la reducción de las tarifas en los servicios de agua y luz, y frente a algunos desalojos demandaba, como alternativa habitacional, el otorgamiento de un terreno periférico o central para construir sus viviendas a través del sistema de ayuda mutua. Aquí el incremento de desalojos fortaleció la conciencia sobre la problemática habitacional e incrementó la organización social, con lo que la lucha contra los desalojos se transformó en la defensa del derecho a la vivienda y al centro de la ciudad. A fines de la década de 1980 los *encortizados* ya demandaban la expropiación de terrenos e inmuebles subocupados y vacíos, para destinarlos a viviendas en propiedad para ellos. Además, las ONG y técnicos que asesoran a las organizaciones sociales veían en la propiedad privada la única posibilidad de que los grupos de bajos ingresos permanezcan en el centro, pues la mejora a los inmuebles trae como

consecuencia la valorización del mismo en beneficio de su propietario, quien aumentará los alquileres, lo que implicará el desplazamiento de la población que se pretende beneficiar (Simoes, 1991). Las primeras experiencias de rehabilitación de tugurios centrales fueron realizadas por el primer gobierno de izquierda entre 1989 y 1992.

- En la Ciudad de México la evolución de las demandas de la población de bajos ingresos que habitan las zonas centrales ha tenido una evolución parecida: la Coordinadora Inquilinaria del Valle de México, conformada en la década de 1980, desarrolló una lucha contra los desalojos y por una ley que regulara la vivienda en renta. Con los sismos de 1985 las demandas se transformaron en la expropiación de predios y la venta de inmuebles a sus habitantes. Desde entonces muchas organizaciones sociales luchan por realizar el derecho a la vivienda, a través de la propiedad de una vivienda.

### **Una forma vigente de acceso a la vivienda**

A pesar de que la vivienda en renta en América Latina no ha recibido apoyo de los gobiernos, de que las relaciones contractuales entre arrendador y arrendatario se han ido liberalizando, y de que esta forma de acceder a la vivienda ha sido desplazada por la vivienda en propiedad: la vivienda en inquilinato constituye una forma muy importante de acceso a la vivienda, se concentra de manera significativa en las áreas centrales de las ciudades, tiene una dimensión mayor a la que consignan las estadísticas oficiales, y no es exclusiva de las áreas centrales de las ciudades. En los Centros Históricos la vivienda en renta existe a pesar de las presiones de cambio de uso del suelo y del deterioro urbano.

- En el 2000 la vivienda en régimen de alquiler representaba el 31% del parque habitacional de los centros históricos de la Ciudad de México y de Buenos Aires, y el 65% del de Quito. Asimismo, en la ciudad colonial de Santo Domingo el porcentaje alcanzaba el 69% (Martínez 2002).
- En 1990 la vivienda en renta representaba el 80% del parque habitacional del centro histórico de la ciudad de Puebla, situación diametralmente opuesta a lo que ocurría en el resto de la ciudad (Vélez Pliego, 2001).
- Hacia 1990 el 60% de los habitantes del centro de Santiago de Chile habitaba viviendas arrendadas (Vollert 1996); los barrios limeños de Monserrate, Barrios Altos y Mendoza tenían porcentaje de vivienda en alquiler de 75%, 57% y 91% (Chirinos 1996).
- Aunque sean datos rebasados, vale la pena mencionar que Hardoy (1992) consignaba los siguientes porcentajes de vivienda en alquiler en los centros históricos de Panamá 99% en 1972; Cuzco 80% en 1975; Ciudad Vieja de Montevideo 47% en 1984; y los barrios da Sé y Passo en Bahía con 91% y 82% en 1988. En este último caso la situación ha cambiado radicalmente con el programa de rescate del centro histórico de Bahía, que entre 1992 y 1993 expulsó a la población y la función habitacional.

El mercado de la vivienda en alquiler está constituido por una gran diversidad de actores y tipos de vivienda: una oferta se dirige a población con ingresos medios y se encuentra dominado por las compañías administradoras de bienes inmuebles; otro tipo de oferta formal e informal se dirige a la población de ingresos bajos, aquí hay una gran diversidad de propietarios, tipos de vivienda (dimensión, estado físico y servicios), ausencia de contratos y en general una irregularidad frente a la legislación inquilinaria correspondiente.

La vivienda tugurizada en renta en los centros persiste debido a 1. La ausencia de alternativas de vivienda para la población de escasos ingresos, lo que permite a algunos propietarios continuar arrendando cuartos con condiciones inadecuadas; 2. Las ventajas que ofrece la centralidad para la población pobre y bajos índices de educación, que encuentran en esos territorios posibilidades para garantizar su reproducción (empleo cercano, servicios, alojamiento barato y no pago de transporte); y 3. Los alquileres son baratos y a veces nulos, aunque se habite en condiciones poco higiénicas y en riesgo.

Por último, con las iniciativas recientes de recuperación de los centros históricos para destinarlos a actividades terciarias, culturales y residenciales para población de ingresos medios y altos, la vivienda en renta ha tomado nuevamente interés. Aquí se reconoce que existe un grupo importante de población que potencialmente demanda la vivienda en alquiler: profesionistas solteros, funcionarios públicos, legisladores, extranjeros, estudiantes, jóvenes parejas sin hijos, viudas, ancianos, personas solas, etcétera.

### **3.9. EL CENTRO SIN VIVIENDAS (DE LOS POBRES)**

#### **Una propuesta de algunos defensores del patrimonio urbano arquitectónico**

Una idea que ha aparecido en diferentes momentos para enfrentar el obstáculo que representan los tugurios de los centros históricos para la recuperación del patrimonio histórico y artístico, es la de eliminar a la población que ocupa esos inmuebles en otras partes de la ciudad. Esta concepción se basa en la supuesta incompatibilidad entre la riqueza patrimonial y la pobreza social. Más o menos en los mismos términos en que los partidarios del urbanismo funcionalista desearon hacer tabula rasa a los tugurios centrales, algunos partidarios de la salvaguarda del patrimonio cultural desean desaparecer definitivamente los tugurios con todo y la población pobre que los habita, para recuperar los vetustos edificios y destinarlos a usos "dignos" y compatibles. Curiosamente higienistas y conservacionistas pretenden deportar a la población pobre que habita las insalubres viviendas del centro, unos para "rescatar" el patrimonio, los otros "atacar de raíz" una anomalía. Este discurso a veces no se explicita, pero en ocasiones aparece abiertamente:

1. José E. Iturraga (1988) propone en 1963 un **Proyecto de rescate y restauración del Barrio México Viejo**. Igual que otros defensores del patrimonio, para resaltar la riqueza heredada, el historiador recurre a mencionar que en una sola calle de la ciudad de México se encuentra la primera Universidad, la primera Imprenta y la primera Escuela de Bellas Artes del continente americano. El proyecto tiene como propósitos hacer del centro una "ciudad museo", a través de:

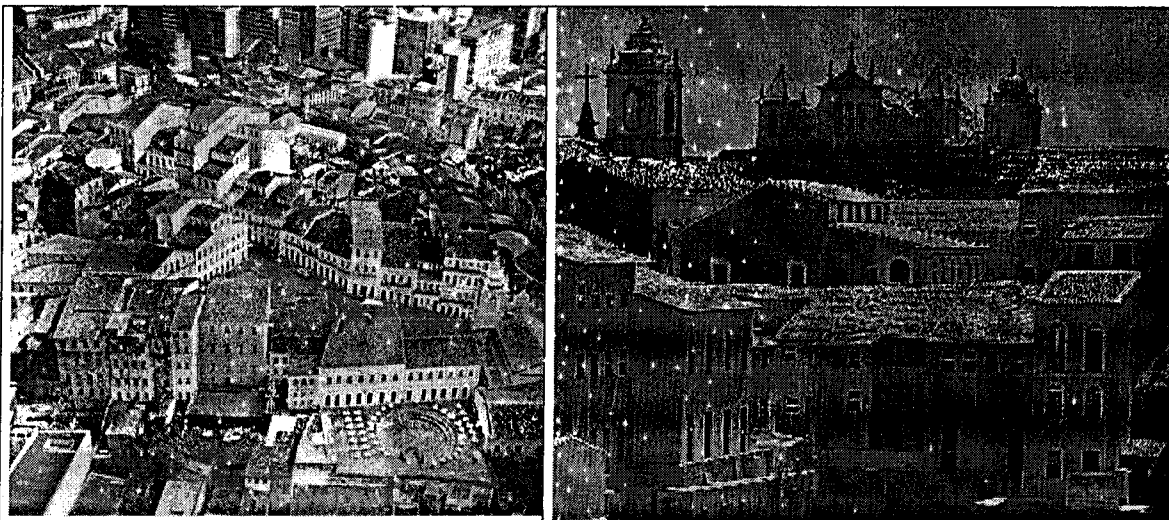
- Eliminar el tráfico automotor, anuncios, pavimento de asfalto, asimetría en la altura de las (fachadas de las) calles, así como los establecimientos comerciales no ligados a la cultura o a la industria hotelera.
- Armonizar el entorno arquitectónico y urbano a través de la *baldosización* de las calles, la *farolización* del alumbrado público, la *descortinización* de acero y *zaguanización* de todas las puertas (de madera), la *tezontlización* de todas las fachadas, y la *desrejización* de los atrios de las iglesias para ganar plazas públicas.
- Incrementar el uso cultural con museos, teatros y salas de conciertos y exposiciones.

- Incrementar los espacios hoteleros: *hotelización* de las viejas casonas que ahora son "insalubres y descuidadas vecindades de renta congelada".
- Trasladar de los habitantes de las viejas e insalubres casonas a otros sitios de la ciudad en donde se realicen programas de vivienda auspiciados por el Estado.

2. Con motivo de la propuesta por **convertir el centro histórico de la ciudad de Puebla en un enorme centro comercial**, realizada entre 1979 y 1980 por una universidad privada (UPAEP) varios integrantes del sector privado y del gobierno se manifestaron por desalojar a la población de las vecindades del centro: el presidente del Colegio de Arquitectos argumentaba que debido a la ruina en que se encontraban las vecindades deberían ser desalojadas y remodeladas como departamentos "tipo colonial"; el Director de Desarrollo Turístico decía que las vecindades deterioradas se deberían convertir en paraderos turísticos; un hotelero y el director de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, proponían cambiar el uso de las degradadas vecindades coloniales, a través de su remozamiento, en hoteles, paraderos, restaurantes, fondas, bibliotecas y en general en equipamientos y servicios para el turismo (Marroquin, 1981: 135).

3. Anclada en esa visión de ciudad museo, el **Reglamento de preservación y conservación del centro histórico de Lima**, consignado el 18/08/1994 no permite el uso habitacional en el núcleo central, a pesar de que en esa zona existen casonas con viviendas tugurizadas. Según Maaria Seppänen (2001) la rigurosa aplicación del reglamento ha implicado un cambio radical en la estructura económica del centro histórico, pues "casi convierte en museo la parte central de Lima", para lograrlo se reubicaron a 20,000 vendedores callejeros, se prohibió el ejercicio de la política en sus calles (manifestaciones, propaganda y concentraciones), se eliminaron las funciones de comercio y servicios destinados a la población de escasos recursos y se pretende destugurizar paulatinamente las casonas, desplazando a las personas a los *pueblos jóvenes* (periferia). La autora no duda en calificar esta medida como una imposición que segrega cultural y socialmente el uso del espacio, pues los símbolos y medios de progreso de los habitantes de bajos ingresos fueron desplazados del casco viejo. Por otra parte, Seppänen señala que para el Patronato de Lima, entidad promotora de la preservación del centro histórico, la causa de la decadencia del centro eran las invasiones de los inmigrantes andinos, y no el abandono del centro de la ciudad que hicieron los propietarios de las fincas. Para el periodista Solari Swayne los inmigrantes andinos no tienen el mismo amor por los monumentos que los nacidos en la capital limeña (como si los propietarios autóctonos que abandonaron sus propiedades si lo tuvieran), por ello no vacila en proponer que los migrantes andinos se vuelvan a sus "pequeñas y cálidas poblaciones" y que quienes arriben a la ciudad tengan un certificado de puesto de trabajo (sic). Iturraga quiere que los habitantes de las vecindades mexicanas se vayan a la periferia, pero Swayne los envía a su lugar de origen!. La única posibilidad de permanecer en el centro de Lima para los vendedores en la vía pública, de acuerdo al reglamento citado, sería la de optar por vestir un uniforme "pintoresco" a la usanza "antigua" y ofrecer productos llamados "tradicionales". Así, en el fondo se demuestra que lo que se pretende es volver (restaurar) al viejo orden de las cosas, justo lo que parece difícil de alcanzar en un país arrasado por una crisis económica y política constante, con hiperinflación recurrente, una profunda informalización de la economía, convulsiones políticas y fuertes migraciones.

4. **En Salvador de Bahía** las iniciativas de "rescate" de su centro histórico han tenido como distintivo el desplazamiento de la población residente. Esta historia inicia en 1967 con la ejecución de las recomendaciones de un experto de la UNESCO: el aprovechamiento turístico de esa área histórica, la creación de una entidad pública encargada del rescate del patrimonio, la restauración inicial de un paseo turístico y la atracción de inversión privada para ampliar el rescate a otras áreas. Aquí ya aparece la idea de "indemnizar" a la población que no se pueda "integrar" al proyecto de rescate (Sant'Anna, 2001). Hacia 1985, año en que la UNESCO reconoce este centro histórico como Patrimonio de la Humanidad, el Instituto del Patrimonio Artístico y Cultural de Bahía, en 20 años de existencia, había renovado la infraestructura de la zona (energía eléctrica, agua y drenaje) y rehabilitado 33 inmuebles, en su mayor parte equipamientos públicos que sustituyeron a las viviendas turgurizadas. Tres de seis edificios renovados para uso habitacional se destinaron a viviendas para reubicar a parte de la población afectada. Para Libuda (1991) la rehabilitación de estos tres edificios, comparados con la población deportada del total de los inmuebles restaurados, se presentaba como la coartada perfecta para mostrar un gobierno que "no desaloja" población y se preocupa por mejorar las condiciones de vida de los pobres. Sin embargo, los inmuebles se deterioraron rápidamente y debido a los enormes subsidios, y a la compleja situación de la propiedad, estos ejemplos no se intentaron repetir.



Plaza y barrio Pelourinho, centro histórico de Salvador de Bahía, Brasil.

El programa de rescate del patrimonio que inicia en 1992 hace realidad lo que muchos defensores del patrimonio cultural desean para su ciudad, la eliminación de los tugurios y de los tugurizados. En efecto, el gobierno del Estado de Bahía inicia el rescate del centro histórico en una gran escala y con una metodología pragmática que tiene como una unidad de intervención el bloque o manzana: en tres años rehabilita 334 inmuebles en 16 manzanas. En esta versión de lo que muchos llaman "voluntad política": 1,154 habitantes, en su mayoría negros, fueron indemnizados (se les otorgó alrededor de 500 dólares por familia), porque no cabían en el proyecto destinado al turismo internacional. La apuesta se explica en función de una competencia con Río de Janeiro, ciudad en donde a principios de la década de 1990 el turismo internacional declinaba debido a la inseguridad y el incremento de la delincuencia. Los desplazados del centro histórico no opusieron resistencia alguna, porque según varios autores, se trataba de un lumpen totalmente desorganizado,



de población desarraigada en constante rotación, que en su mayor parte estaba sometido por intermediarios a un régimen perverso de pago de un alquiler diario (Sant'Anna, 2001). Aquí la función habitacional desapareció casi totalmente junto con los pobres.

### 3.10. LA OTRA SITUACIÓN TRANSITORIA: LA VIVIENDA MERCANCÍA

La vivienda de los pobres en los centros de las ciudades no es protagonista en el análisis que los marxistas realizan durante el siglo XX sobre "la cuestión de la vivienda". Hablan de ella tangencialmente y la conciben como un alojamiento "transitorio", no en el proceso de consolidación socioeconómica de la población, sino como una estación de paso hasta que el proletariado o "ejército industrial de reserva" realice su "tarea histórica". Engels (1887) y sus seguidores del siglo XX están en contra de cualquier "distracción de la tarea histórica del proletariado"... como la posesión de una vivienda: los campesinos que él conoce en el siglo XIX ya tenían una casa propia en el campo, pero fueron atraídos a las ciudades por el proceso de industrialización, justamente este hecho "libera" al proletariado de las ataduras tradicionales, los hace "libres como el aire"<sup>22</sup> y los prepara (quién sabe cómo) para la revolución socialista que abolirá el capitalismo. Por ello, para muchos seguidores del marxismo, demandar que una vivienda sea propiedad de quien la habita equivaldría a hacer el juego al capitalismo, pues un trabajador propietario de una pequeña casa se encadenaba a su capitalista por "ataduras semif feudales" y los desviaba de su verdadera labor histórica.

Emilio Pradilla (1982) presentaba las grandes ciudades latinoamericanas como enormes tugurios, en donde la magnitud del problema habitacional se expresaba en "masas" de millones de obreros y desempleados que habitaban viviendas inestables, hacinadas y con graves deficiencias de servicios, tanto en cuartos de vecindad en el centro, ciudades perdidas y colonias populares. La migración campo ciudad se entendía como la "descomposición de las formas precapitalistas del campo". Este discurso asignaba a la vivienda la función del "mantenimiento de la fuerza de trabajo de los trabajadores", por lo que los ingresos de la población deberían alcanzar para pagar la vivienda, es decir, su costo debería ser cubierto por los capitalistas que aprovechan esa fuerza de trabajo.

Núñez, Schteingart y Pradilla (1982) reconocían que la vivienda en inquilinato del centro de las ciudades latinoamericanas: 1. Era la "forma más tradicional" para el alojamiento de las "masas", en donde las familias entregan una parte considerable de sus ingresos para usar como alojamiento un cuarto con deficiencias de habitabilidad y servicios; mientras que el casateniente se apropia de las rentas del suelo, pues ya ha recuperado su inversión; y 2. Se reducía paulatinamente debido a la competencia de otros usos del suelo más rentables (comercio, oficinas y estacionamientos), por lo que el mercado de alquiler se desplazaba a las colonias populares periféricas al centro, lo que repercutía en una "contradicción entre la misma clase trabajadora", pues el arrendador y el inquilino son de la misma clase.

---

<sup>22</sup> Otra idea parecida a la "libertad del aire", que consigna la fascinación que los fundadores del materialismo histórico sentían por los cambios que experimentaba la sociedad que les tocó vivir, es la que Marx menciona en el Manifiesto Comunista "Todo lo que es sólido se desvanece en el aire", al referirse a las transformaciones que implicó la industrialización capitalista. Esta frase es el título de un bello libro que explora la modernidad y aborda justamente las tensiones de varios actores en procesos de cambio vertiginosos, Marshall Berman, *Tudo que é sólido, desmancha no ar, a aventura da modernidade*, Companhia das Letras, Sao Paulo, 1993.



El objeto de la discusión y estudio de los marxistas de las décadas de 1970 y 1980 es la vivienda que masivamente se construye en las periferias de las grandes ciudades latinoamericanas, sin apoyo público y sin arquitectos. La "autoconstrucción", lejos de ser una solución a la necesidad de vivienda del "ejercito industrial de reserva", se concibe como una "alternativa reaccionaria" (Pradilla, 1982) impuesta por la burguesía y el capital inmobiliario. La "autoconstrucción" implica la sobreexplotación de "las masas", porque alarga su jornada de trabajo durante varios años; desperdicia la fuerza de trabajo social e impide el desarrollo de las fuerzas productivas; eterniza las miserables condiciones de vida de las "masas" (varias de las viviendas "autoconstruidas" ya consolidadas que conozco no parecen ser este caso); contribuye a la reproducción de la ideología burguesa del "pequeño propietario"; y ayuda a mantener las relaciones de dependencia con el Estado, por la lucha posterior que la población desarrolla para regularizar sus asentamientos e introducir servicios. Para los marxistas *setenteros* lo importante era avanzar en las transformaciones fundamentales que les permitieran crear las condiciones para la solución definitiva y real del problema de la vivienda, es decir, destruir el capitalismo y construir el socialismo.

Entre los seguidores del marxismo se encuentra el trabajo de un antropólogo sobre las vecindades poblanas, que fuerza la interpretación a los esquemas de análisis del materialismo histórico. Enrique Marroquín (1981) estudia las vecindades del barrio del Parral en el centro histórico de la ciudad de Puebla a principios de 1980. El antropólogo y teólogo de la liberación se "desmarca" de la teoría de Lewis por considerarla perteneciente a una tradición *culturalista evolucionista*, donde los rasgos de la "cultura de la pobreza" procederían de reminiscencias rurales que le permiten a los inmigrantes adaptarse paulatinamente a la "cultura urbana". Sin embargo, en su estudio el cura pretende constatar si el espíritu comunitario rural se puede aprovechar en el difícil medio urbano, asume que la vecindad es un "momento transitorio" de adaptación de los inmigrantes, que el patio y la vecindad les permiten conservar sus rasgos culturales, y que en general esta tipología habitacional ha favorecido el mantenimiento de una red migratoria. Además, dedica un pequeño apartado a la descripción de las "patologías sociales" generadas por las condiciones de hacinamiento y derivada de la "situación de pobreza, inseguridad y falta de perspectivas" en que se vive en las vecindades: alcoholismo, drogadicción, prostitución, robos, asaltos y violencia... como si le diera la razón a los higienistas del siglo XIX.

Para él, el único paradigma desde donde se puede estudiar el problema de la vivienda del "ejercito industrial de reserva" en las vecindades y la periferia urbana, es el materialismo histórico, en donde el antropólogo se coloca desde la perspectiva del oprimido y la problemática en un contexto espacio temporal más amplio. Marroquin califica la vida de los pobres en las vecindades como una "subcultura", pues "la cultura" dominante es la de las clases hegemónicas. En estas categorías que tanto les gustan a los marxistas radica un halo de positivismo: así, la "historia" será a partir de la liberación de los oprimidos, todo lo demás es prehistoria<sup>23</sup>. Los intentos por explicar la "realidad" de la ciudad de Puebla desde ese paradigma, llevan al cura a sostener que lo que dice Engels en la página 326 de *La*

---

<sup>23</sup> En 1989 conocí en Berlín los dos museos de historia de las dos Alemanias: en el Museo de Historia en Berlín del Este la "historia" iniciaba en 1949, año en que se fundó la República Democrática de Alemania, todo lo anterior era la "prehistoria". Es una pena que con la reunificación alemana se hayan eliminado esos testimonios de la manera en que se contaba esa "historia".

*cuestión de la vivienda*, es "justamente lo que está pasando en Puebla": se refiere a que los viejos edificios son demolidos por disminuir su valor y que son sustituidos por otros más funcionales, mientras que los proletarios son desplazados a la periferia por causa del sector inmobiliario. Sin embargo, para esas fechas en el centro histórico de la ciudad de Puebla ya no se sustituían frecuentemente los edificios coloniales por nuevos edificios, como en la década de 1960; y con relación al desplazamiento de la población, se citan casos puntuales de desalojo, pero se omite mencionar que la Universidad Autónoma de Puebla al expandir sus instalaciones en el centro histórico a mediados de la década de 1970 y principios de la de 1980, también desaloja a la población residente de algunos inmuebles, para ocuparlos como oficinas y escuelas de ciencias sociales. En particular estoy a favor de esa medida, pero independientemente de mi opinión, esto también contribuyó al desplazamiento de población por razones que nada tienen que ver con el filósofo alemán del siglo XIX.

Las tesis de Marroquín se encuentran fuertemente atadas a dos ideas: 1. Que son migrantes quienes viven en las vecindades del centro; y 2. Que el capital inmobiliario quiere desplazar la vivienda colectiva de los pobres para extender el distrito central de negocios. Aquí radica un doble error muy generalizado que concibe a los centros históricos como territorios homogéneos y que por tanto, todo este territorio es objeto de revalorización inmobiliaria. Un detenido análisis espacial de estos espacios demuestra lo que Gormsen (1981) de manera esquemática ya advertía: que una parte del centro se moderniza y es la que mayor interés tiene por parte de algunos inversionistas, mientras que la otra parte del centro, ocupado por usos y actividades "populares", permanece en el abandono y no es objeto del tipo de inversiones que operan en el distrito de negocios. Por ejemplo, cuando Carlos Slim habla de rescatar el centro histórico de la Ciudad de México, evidentemente no está pensando en 9.1 kilómetros cuadrados, sino en un pequeño territorio que no se caracteriza por el comercio ambulante y la concentración de vecindades deterioradas.

No obstante que los datos de su investigación arrojan que únicamente el 25% de los habitantes de las vecindades no son originarios de la ciudad de Puebla (según mis sumas de sus propios datos es el 20%), y que el 15% de ellos arribó a la ciudad entre 1960 y 1979, dedica un capítulo completo al estudio de las migraciones en la ciudad de Puebla, porque "cree" que muchos habitantes de las vecindades son hijos de inmigrantes de la década de 1940 (cuestión que hubiera podido comprobar aumentando una pregunta a las encuestas que aplicó), lo que lo lleva a investigar el caso de migración de una familia oaxaqueña. Marroquín destina las últimas páginas de su libro a describir las soluciones predecibles (capitalistas), deseables (socialismo) y realizables (reformismo). En el primer caso vaticina la expulsión de la gente de sus vecindades, lo que romperá sus pautas culturales (redes de reciprocidad basadas en el parentesco y paisanaje); sobre la segunda descarta la solución que posibilitaría la propiedad de una casa a cada obrero, porque los "encadenaría a una fábrica" (cuando casi no hay obreros en las vecindades que estudió); y sobre la tercera, pide una ley inquilinaria que evite las alzas inmoderadas de la renta.

### **3.11. CATÁSTROFES Y EMERGENCIA DE LAS LUCHAS DE LA POBLACIÓN**

En este apartado hago referencia a dos hechos que parecen ser parte de la "condición humana": 1. La situación de riesgo en que viven gruesos grupos de población (vecindades

deterioradas o asentamientos sobre laderas y causes de río) no es vista como tal por la sociedad, su gobierno y los medios de comunicación, hasta que una catástrofe (lluvias torrenciales o sismo) genera muerte y destrucción. 2. Los desastres sociales causadas por catástrofes naturales<sup>24</sup> en edificios mal mantenidos se constituyen en elementos de movilidad y organización de la gente. En efecto, muchas de las experiencias organizativas de la población provienen de la catástrofe o de una situación de peligro manifiesto, como pueden ser las amenazas de desalojo. Tres ejemplos de la Ciudad de México:

1. La oposición de los *tepiteños* al llamado Plan Tepito (1972 – 1984) surgió a raíz de que el INDECO pretendía intervenir una vecindad después de derrumbes que ocasionaron muertes (Coulomb, 1995). Cuando la institución decidió el desalojo inmediato del inmueble, los vecinos se organizaron, se opusieron a ello y reclamaron "cambiar de casa, pero no de barrio". La población negoció con la autoridad y los funcionarios aprovecharon la movilización para negociar la compra de vecindades. Este plan se transformó en un ejemplo de renovación urbana dirigida a su población residente, que construyó 761 viviendas nuevas. Entre 1980 y 1982 los habitantes de Tepito desarrollarían una lucha a nivel de planificación urbana con apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la realización de un Programa de Mejoramiento que proponía actuar lote por lote, edificios de baja altura y la conservación de los talleres y pequeño comercio (Andrade, 1988).

2. La muerte de personas en una vecindad de la colonia Guerrero, ocasionadas por derrumbes, fue la semilla de la organización social y de esfuerzos por mejorar sus condiciones de habitabilidad (Suárez Pareyón, 1995). La Cooperativa Guerrero promovió entre 1979 y 1984 la realización de varios proyectos autogestivos de vivienda, que constituyen las primeras experiencias en materia de rehabilitación del hábitat insalubre bajo control de los usuarios, realizadas por ONG, universitarios y teólogos de la liberación. Entre 1976 y 1991 la Cooperativa realizó un plan de mejoramiento barrial, construyó 92 viviendas en dos predios, constituyó un fondo de ahorro y préstamo, y adquirió dos terrenos fuera del barrio, debido a los altos costos del suelo. Entre sus logros destaca 1. La mezcla de financiamiento, la diversidad de soluciones habitacionales y la negociación para evitar la normatividad urbana en materia de áreas mínimas de vivienda y estacionamientos; y 2. La experiencia transitó hacia la construcción de políticas públicas: en 1982 se creó el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, FONHAPO (en cuyo diseño de operación y dirección fue invitado a participar el COPEVI): este organismo otorga créditos colectivos a organizaciones sociales constituidas por población no asalariada, y diversificó los apoyos crediticios para diferentes situaciones y necesidades habitacionales. Schütz (1995) destaca además la realización de proyectos de *construcción progresiva* en áreas centrales, pues el financiamiento no alcanzaba para construir completamente las viviendas: el proyecto incluía viviendas de dos pisos, pero el entrepiso no se construyó, aquí se proyectaron espacios suficientemente altos, para que después las familias pueden construir una losa liviana para ampliar el espacio habitable.

---

<sup>24</sup> Hilda Herzer (1998) define los conceptos de riesgo (probabilidad de ocurrencia de un fenómeno), desastre (categoría social que incluye factores sociales, políticos y económicos) y vulnerabilidad (elemento que define la magnitud del desastre). Una inundación es un fenómeno natural, normal y previsible, porque forma parte del comportamiento hidrometeorológico de una región, pero alcanza la categoría de desastre cuando tiene impacto en la sociedad y da lugar a consecuencias negativas en lo social, político y económico.

3. Los sismos de 1985 y tuvieron como consecuencia muerte y destrucción, generaron una enorme organización social y consolidaron la existente: los damnificados que se opusieron a toda oferta de realojamiento en la periferia y se instalaron en la calle, arrancaron al gobierno federal la determinación de expropiar los inmuebles por causa de utilidad pública para reconstruir sus viviendas en el mismo territorio.

### 3.12. VIVIENDA Y SEGREGACIÓN URBANA

#### **Consolidación de la función habitacional popular, los territorios perdidos para el capital inmobiliario**

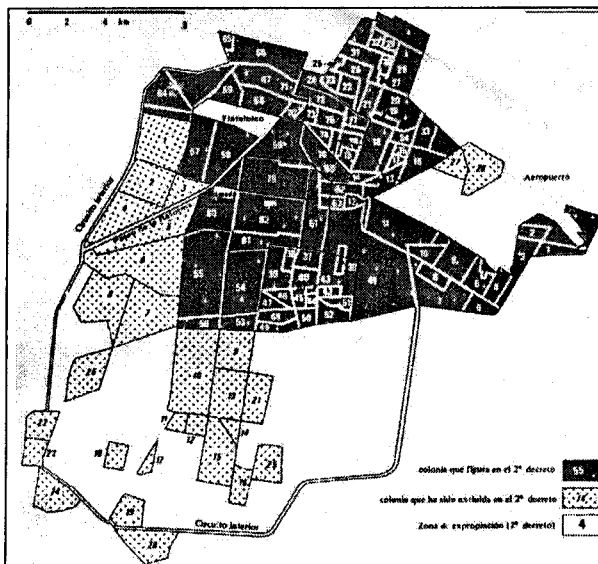
Una característica de las ciudades latinoamericanas son los patrones de ocupación territorial por niveles de ingresos de la población, que se reflejan en el tipo y estado físico de las edificaciones. La segregación social y urbana se originó con la fundación de las ciudades hispanoamericanas: el centro de la ciudad estaba destinado a la residencia de españoles y criollos, y los arrabales para los pobladores indígenas. Durante la colonia ese patrón de segregación racial mermó, pues los sirvientes vivían en las casas de conquistadores y criollos, y se transformó en función de los ingresos de la población.

En la ciudad de México las diferencias entre los asentamientos del oriente y del norte, donde se encontraba la laguna, con respecto a los del sur y del poniente, ya se reconocían desde el siglo XIX. Ignacio Manuel Altamirano (1995: 242) escribía alrededor de 1885 sobre el oriente de la ciudad: "...callejuelas tortuosas, estrechas y sucias (...) que se ocultan detrás de la gran masa del palacio de gobierno y de los edificios centrales adyacentes. Aquella es la parte más vieja de la ciudad azteca y española. (...) Aunque la población durante los primeros siglos parece haberse aglomerado allí, al grado de traspasar la línea (de la traza), después fue decayendo, arruinándose, desmoronándose, haciéndose inhabitable si no es para la gente pobre. Hoy es un barrio poblado, muy poblado, pero infecto, malsano, acosado por la malaria y por la incuria; el avance de la ciudad hacia el occidente lo condena a la desaparición si un milagro del progreso material no lo salva".

En el siglo XX esas diferencias se acentúan a través de la inversión pública y privada que se concentra en el llamado *distrito de negocios* y sobre un eje de modernidad que se desplaza por La Alameda hacia el Paseo de La Reforma y que se prolonga por el poniente de la ciudad hasta Santa Fe. La zona oriente y norte del centro histórico se caracteriza por tener una densidad de población alta, una gran actividad comercial formal e informal que se realiza en los inmuebles y el espacio público, y el deterioro, a pesar de que en esa parte de la ciudad se realizó mayoritariamente el programa de reconstrucción post sismos de 1985; mientras que la zona poniente y sur se encuentra casi despoblada, en mejor estado físico y donde se ubican los comercios para población con ingresos medios y altos, así como los bancos. Monnet (1995) identifica que en el oriente y norte del centro histórico (la zona pobre y deteriorada) se encuentran las tortillerías, el comercio de ropa, zapatos, comestibles, taquerías, loncherías, ferreterías, tlapalerías, que abastecen a la población con ingresos modestos; mientras que en la zona opuesta se encuentran las panaderías, las joyerías, el zapato y ropa de lujo, así como los edificios de mayor altura, donde la modernidad ha efectuado la mayor sustitución edilicia en los siglos XIX y XX.

En Buenos Aires las diferencias socio urbanas se dan entre el norte rico y moderno, con respecto al sur, donde se ubican los barrios pobres y deteriorados. El barrio de La Boca, ubicado al sur de la traza española surgió hacia mediados del siglo XIX como asentamiento de la población que trabajaba en el puerto y en el periodo de más afluencia de inmigrantes europeos empobrecidos fue la zona habitacional que por excelencia los recibió. La alta concentración de *conventillos* aún caracteriza a este barrio bonaerense. Por su parte, Geraldo Simoes (1991) sugiere, para el caso de Sao Paulo, que los tugurios centrales permanecen hasta la actualidad, por ubicarse en zonas urbanas que en el transcurso del siglo XX nunca alcanzaron una (re)valorización del capital. De igual manera que la arquitectura histórica "se conservó" en lugares (ciudades, pueblos, barrios, etcétera) donde los intereses inmobiliarios y la modernidad no llegaron.

Por último, el Programa de Renovación Habitacional Popular realizado en la capital mexicana después de los sismos de 1985, presenta una decidida actuación del Estado para restituir el alojamiento a la población damnificada, consolidar la vivienda popular en barrios populares y evitar la construcción de vivienda de interés social en territorios de clase media. En respuesta a la dimensión de la catástrofe y movilización de los damnificados, que se opusieron a su realojamiento en la periferia, el gobierno federal se vio obligado a realizar la expropiación de inmuebles. Se realizaron dos decretos expropiatorios, uno el 11/10/1985 y el segundo el 21, 22 y 23/10/1985. La explicación oficial señalaba que debido a la precipitación del decreto y a deficiencias del registro catastral, se generaron muchos errores que suscitaron protestas y que por ello se emitió el segundo decreto "corregido".



Fuente: Tomas, 1987

Francois Tomas (1987) ha demostrado claramente que hubo una decisión política de no construir vivienda popular en barrios de "interés para los promotores inmobiliarios" y que el segundo decreto, aunque expropia cuantiosos terrenos en el oriente y norte de la zona afectada, excluyó a las colonias de clase media del poniente y del sur de la ciudad, consideradas en el primer decreto. Así, quedaron excluidas colonias que también sufrieron graves derrumbes, entre ellas Santa María la Ribera, San Rafael, Cuauhtémoc, Juárez, Roma Norte y Sur, Hipódromo Condesa, Narvarte, Vertiz Narvarte, etcétera. En este sentido y retomando la hipótesis de Simoes, el gobierno mexicano decidió consolidar como tales a los barrios populares habitados por población de bajos ingresos, pero impidió realizar vivienda de interés social en espacios interesantes para los desarrolladores inmobiliarios.

### Nueva York en Latinoamerica: *lofts* y tolerancia cero, los territorios interesantes para el capital inmobiliario

A principios de la década de 1990 aparecen en la ciudad de México y Buenos Aires iniciativas para repoblar sus antiguas áreas centrales con población de medianos y altos ingresos, en modernos departamentos que aprovechen los edificios desocupados en la capital argentina e inmuebles subutilizados en la capital mexicana (las plantas altas de los

edificios ubicados en el *distrito de negocios*). Estas iniciativas se gestaron en períodos de "bonanza" de los gobiernos neoliberales de Menem en Argentina y Salinas en México, cuando prevalecía la idea del "ingreso al primer mundo". Estas iniciativas no proponían enfrentar el problema de las vecindades y conventillos, ni tampoco sustituir expresamente a población de bajos ingresos por otra que pueda pagar los costos de la rehabilitación de los inmuebles, porque tenían como propósito la reconquista de espacios centrales sub- o desocupados. Estos proyectos tampoco se preocupaban por los efectos directos e indirectos en el entorno urbano que pudieran tener, pero consideraban como efecto positivo la revalorización de las áreas aledañas y el aumento de las rentas. En la ciudad de México el objeto de la reconquista es el *Distrito de Negocios* y en Buenos Aires se trata del antiguo *Puerto Madero* de la ciudad. En ambos casos me atrevo a decir que la imagen que se perseguía era la de tener en casa los envidiables barrios neoyorquinos que la clase alta visitaba y la clase media veía en las películas. En Buenos Aires a esas nuevas viviendas generadas incluso las llaman *Lofts*, y algunos *porteños* que alegremente me hablan de la realización de esas operaciones, me dicen que se trata de viviendas modernas "como las que salen en una película de Woody Allen": se trata de ex fábricas y galpones industriales transformados en viviendas monoambientes (de un solo y amplio espacio multiusos).

En la Ciudad de México el proyecto "Vivir en el centro" se realizó después del crack de la economía nacional (diciembre de 1994), tuvo pocas oportunidades de realizarse y fue encargado por el Fideicomiso Centro Histórico El consultor (Boué, 1999) realizó dos propuestas: una sobre la revitalización del centro histórico y otra sobre vivienda para población de ingresos medios y altos. El consultor visitó las experiencias de recuperación de centros históricos en Barcelona, París, Madrid y Nueva York, ésta última ciudad es a la que más dedica espacio y la que "inspira" el diseño de sus propuestas. Vale mencionar que Boué, (1999: 106) ya destacaba las medidas policíacas que acompañaban el plan de rescate neoyorquino: seguridad, limpieza y cero tolerancia a los delitos y al graffiti en el área restaurada, para que las personas "sientan" la voluntad y el interés del gobierno. Lo que el autor de la propuesta no imaginaba es que una década después un gobierno de "izquierda" invitaría al Alcalde que implementó la *cero tolerancia* para "asesorar" a la policía mexicana y que la zona "más segura" de la ciudad (al menos en densidad de policías, alarmas, cámaras de video y demás parafernalia de seguridad) sería justamente el territorio objeto de su propuesta. De manera apretada "Vivir en el centro" (Boué, 1998) proponía: ocupar con vivienda en renta las plantas altas vacías del *centro de negocios* del centro histórico (56 manzanas, 729 inmuebles en .75 Km<sup>2</sup>); se identificaban 223 edificios que podrían generar 4 mil departamentos de 50 m<sup>2</sup>; y la población objetivo eran jóvenes de 25 a 35 años, profesionistas independientes, comerciantes, empleados de gobierno o de instituciones culturales y financieras, casados o solteros sin hijos, con ingresos de 10 a 15 mil pesos y capacidad de pagar una renta de 2 a 4 mil pesos. Entre las ventajas se mencionaba la exploración de una "moda de vivir en el centro como experiencia cultural y urbana".

### **3.13. EL DERECHO A LA VIVIENDA, A LA CIUDAD Y AL CENTRO HISTÓRICO**

Las luchas contra desplazamientos forzosos, el aumento de alquileres y por mejorar las condiciones habitacionales, han existido en varios momentos de la historia reciente. Taibo II (2004) da cuenta del movimiento inquilinario realizado entre 1922 y 1925 en varias

ciudades mexicanas, que incluyó una huelga en el pago de alquileres durante varios meses en la capital del país. Sin embargo, las primeras e incipientes luchas por el *derecho a la vivienda y a la ciudad* datan de la década de 1970 (ver apartado 3.11), a partir de la conjunción de dos actores: la organización de la población que construye sus viviendas y barrios sin ayuda del Estado y en ocasiones contra disposiciones de él; y 2. La presencia de un agente "externo" calificado, que puede ser un profesionalista, un cura o una ONG. Al principio, sin el segundo actor se trataba de una pelea en defensa propia, pero sin pleno conocimiento de la dimensión de los derechos humanos. No es casual que estas luchas aparezcan en una década en donde muchas ciudades latinoamericanas enfrentaban procesos de hiperurbanización y una gran actividad constructora se desarrollaba en las periferias urbanas en expansión.

La articulación de un pensamiento y un discurso formal sobre la lucha por el derecho a la vivienda y a la ciudad; y de grupos que luchan desde diferentes trincheras y en diferentes países por los mismos derechos, se irá construyendo paulatinamente. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat I, realizada en Vancouver en 1976, inicia una de las expresiones más amplias de la lucha de la sociedad civil en escala mundial por los derechos a la ciudad y a la vivienda, agrupada en torno a la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), institución que integra alrededor de 400 asociaciones civiles, ONG y otras formas de organización civil, en los cinco continentes. HIC ha integrado un cuerpo doctrinal que lucha por la defensa y realización del derecho a la vivienda, que reivindica que los seres humanos tienen derecho a una vivienda segura y adecuada para vivir en paz y con dignidad; y que el cobijo, el vestido y la alimentación son necesidades humanas básicas. Para HIC ello implica el respeto a las minorías y la pluralidad étnica, sexual y cultural, a los grupos indígenas e inmigrantes, el reconocimiento a la plena ciudadanía y a la preservación de la herencia histórica y cultural (HIC, 1996). Para alcanzar sus propósitos, la coalición promueve campañas políticas contra los desalojos forzosos, el intercambio de experiencias entre sus integrantes, la realización de investigaciones para la acción, es decir, pesquisas de donde se puedan extraer lecciones útiles para ser implementadas en las estrategias de lucha que realizan sus integrantes; así como el fomento a las "buenas políticas" en lugar de demostrar sólo las "buenas prácticas".

### **El derecho a la vivienda en el centro histórico**

En 1997 frente a la tendencia mundial de revalorización de los centros antiguos de las ciudades, la Coalición Internacional (HIC, 1998; y Audefroy y Ottolini, 1999) inició una investigación sobre las estrategias que los pobres realizan para permanecer habitando en los centros históricos, espacios de poder real y simbólico por excelencia. Se identificaron 45 casos de movilizaciones de población que defienden su residencia en las áreas centrales de diferentes ciudades del mundo. HIC destaca las causas del desplazamiento de la gente, las formas de resistencia y las estrategias que desarrolla la población en su lucha.

Entre las **causas de desplazamiento** de la población se destacan: los efectos de la globalización y el desarrollo de las actividades terciarias; la implementación de programas de desarrollo urbano; la construcción de vialidades; la liberalización del mercado de vivienda en inquilinato; el deterioro edilicio; y proyectos de los gobiernos.



**Formas organizativas y de resistencia:** Hay diversas formas de organización vecinal que abarcan desde las que pretenden la mejora parcial o completa de los inmuebles hasta las que tienen por objeto adquirir el inmueble en copropiedad. Asimismo hay grupos de indígenas organizados por etnia o en función de los inmuebles (en ruinas y baldíos) que ocupan y organizaciones sociales que ocupan inmuebles de manera legal o ilegal, pero con plena conciencia de su situación habitacional, por lo que demandan alternativas para mejorar sus condiciones habitacionales, están vinculadas a asesores (ONG o profesionistas); y a través de su movilización tienen capacidad de negociación.

Hay varias **estrategias:** 1. Creación o consolidación de la organización social, y/o vinculación con otras organizaciones más amplias; 2. Diálogo y negociación con las autoridades locales, lo que implica un grado de presión y movilización para que la autoridad reconozca a la organización social como interlocutor válido; 3. Campaña de denuncia internacional, lo que a algunos gobiernos (como al de México) les pesa más que decenas de protestas locales; y 4. Propuestas de políticas urbanas, proyectos y leyes, lo que generalmente implica un trabajo conjunto de la organización vecinal con sus asesores.

Finalmente vale señalar que HIC constantemente recuerda, como un instrumento de su lucha, los contenidos de las constituciones de los países y los compromisos internacionales que los países signan en conferencias mundiales<sup>25</sup>, en materia de derechos humanos. Por ejemplo, en la II Conferencia Mundial sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, realizada en Estambul en 1996, se establecieron varios compromisos sobre la vivienda y las áreas centrales de las ciudades que se incluyeron en la Agenda Hábitat, tales como:

- Fomentar la mejora del parque habitacional existente a través de su mantenimiento, rehabilitación y suministro de instalaciones y comodidades básicas.
- Proteger a las personas contra los desalojos forzosos contrarios a la ley.
- Aprovechar los centros urbanos que cuentan con espacios subutilizados y servicios, y revitalizar los centros urbanos que no se utilizan bien.
- Ofrecer apoyo legal y financiero para conservar el patrimonio histórico y cultural e incentivar acciones comunitarias a través de asociaciones público privadas.
- Facilitar la participación ciudadana en la gestión de la vivienda; etcétera.

Para HIC, la conservación del patrimonio histórico tiene implicaciones sociales, pues las formas populares de ocupación del espacio son parte de ese patrimonio: los habitantes viven en esos territorios y se preocupan por él mismo, cosa que no hacen los propietarios de los inmuebles, que no viven allí. HIC considera que el derecho a habitar es el derecho a la vivienda y a la ciudad; que se debe escuchar a los habitantes y promover el diálogo entre el gobierno y la población; así como establecer medios de financiamiento coherentes, para no cargar sobre los habitantes los (sobre)costos de rehabilitación que implica el patrimonio. Aquí vale complementar que la gente habita la ciudad de manera integral, somos los investigadores, las ONG y el gobierno, quienes segmentamos la realidad. En ninguna otra parte del territorio los aspectos sociales, económicos, culturales y políticos son tan

---

<sup>25</sup> Tal vez se le dé demasiado peso a los compromisos generales que signan los gobiernos, el mexicano por ejemplo, no tiene ninguna vergüenza en signar convenios y acuerdos, que después no cumple, el caso de los "Acuerdos de San Andrés" no es una excepción sino parte de los *Usos y costumbres* de un régimen político;



interdependientes como en los centros históricos. En este sentido se debe reconocer que la lucha por la permanencia en las áreas centrales de la ciudad, es la lucha por el trabajo y la subsistencia, pues la gente pobre que habita en condiciones deplorables lo hace porque en esos territorios encuentra las formas de subsistencia que le permiten comer, vestirse y habitar, aunque sea en condiciones de deterioro, insalubridad y hacinamiento.

### 3.14. "LOS CENTROS VIVOS" Y LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA

Hardoy (1983 y 1992) reconocía que los centros históricos poseían valores culturales, históricos y estéticos, pero también funciones residenciales, comerciales, industriales y recreativas. Es decir, las construcciones antes que ser monumentos satisfacen necesidades de la población, que las personaliza, se identifica con ellas y forman parte de su vida. En este sentido, decía que la preservación del patrimonio urbano arquitectónico exigía poner en primer plano las condiciones de vida de la población residente y proteger la vitalidad integral del centro histórico; y que una acción de contenido cultural no podía despreocuparse de la preservación de formas de la cultura actual, y atender sólo el folclor y las tradiciones religiosas o sincréticas: el patrimonio adquiere plenitud únicamente cuando cumple con una función útil y alberga formas variadas de vida.

Siguiendo este enfoque, un grupo de académicos de varias universidades iberoamericanas integrados en la red "Viviendo y construyendo" del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, CYTED<sup>26</sup>, desde 1997 ha estado realizando aportaciones a la temática de los centros históricos de las ciudades latinoamericanas, bajo el nombre de "Los centros vivos" (Mesías y Suárez Pareyón, 2001), con las cuales me identifico plenamente. Considero como su mayor aportación, el acercamiento que hacen al tema, desde una visión holística pero con acento en la población que vive, usa y goza de manera real o potencial esos territorios, y no en el patrimonio. "Los centros vivos" continúan la línea de trabajo desarrollada por CyTED en los *Postulados de la Red "Viviendo y Construyendo"*<sup>27</sup> presentados en la II Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos de 1996, que son un conjunto de principios y propuestas para hacer asentamientos humanos dignos y sustentables para todos sus habitantes. En este caso profundizan y adaptan los *postulados* a las especificidades de los centros históricos latinoamericanos; y retoman las aportaciones de los "Encuentros de Alcaldes de América Latina y El Caribe de ciudades con centros históricos en proceso de rehabilitación" realizados en Lima 1997, La Habana 1998 y Ciudad de México 2000. "Los centros vivos" han avanzado en la definición de un cuerpo de principios que les permite acercarse a la problemática de los centros históricos y en la profundización del estudio específico de algunos centros históricos:

1. Reivindican la necesidad de implementar **políticas que mantengan a la población residente y atraigan a nuevos pobladores**, a través de la generación de una oferta

<sup>26</sup> Con motivo del V Centenario y de la Primera Cumbre de presidentes de países iberoamericanos se fundó el Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, que cuenta con varias redes de intercambio científico y tecnológico, una de ellas es la XIV.b llamada "Viviendo y construyendo".

<sup>27</sup> Estos postulados son muy cercanos a los que reivindican otras asociaciones, ONG, organizaciones sociales y académicos, como HIC, el Frente Continental de Organizaciones Comunitarias. Además, los integrantes de las redes de CyTED también participan directa o indirectamente en esos grupos. Las aportaciones de estos grupos al proceso de Hábitat II pueden consultarse en Victor Delgadillo (Editor), 1998.

habitacional diversa, adecuada a las posibilidades de pago de los diferentes grupos socioeconómicos, pues **la función habitacional es una condición indispensable para que los centros se mantengan "vivos"**. Esta posición se ha generalizado en la región, pero considero que es un principio ético que se debe ratificar, más allá de que los gobiernos retóricamente lo digan o se comprometan a ello en documentos oficiales, a quienes por cierto se debe recordar lo que escriben y a lo que se comprometen.

2. Reconocen que las ciudades y sus **centros históricos están en proceso de construcción permanente y han sido mayoritariamente construidos y transformados a través de la producción social del hábitat**. Este concepto es la expresión de la cultura urbana (y rural), mediante la cual amplios sectores de población crean y transforman sus propias alternativas habitacionales, construyen espacios comunitarios y contribuyen a la construcción de la ciudad. En este sentido, no comparten los calificativos de "irregular, subnormal e informal", que tradicionalmente se otorgan a los resultados del esfuerzo que la gente hace para adaptar los espacios a sus necesidades y mejorar sus condiciones habitacionales, considerando sus limitados recursos, porque ello niega sus derechos, esfuerzos e inventiva. Pero al mismo tiempo demandan apoyo jurídico, financiero, administrativo, fiscal y técnico, para que las prácticas de la población sean coherentes con la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico.

Para Mesías y Suárez Pareyón (2001: 15) aunque las más claras expresiones de la producción social del hábitat se encuentran en la periferia, ésta también está presente en las áreas centrales de las ciudades latinoamericanas y se expresa en las transformaciones tipológicas de las casonas y palacetes en viviendas colectivas a través de la subdivisión de espacios que dieron por resultado *conventillos, vecindades, mesones y ciudadelas*. (sic). Aquí hay una contradicción con lo que los mismos autores señalan tres apartados antes, pues tales transformaciones edilicias, así como la subdivisión de casonas y la construcción de cuartos en alquiler fueron realizados por los propietarios para maximizar las rentas del suelo y por especuladores urbanos que descubrieron el negocio de la vivienda en inquilinato. Por ello, se debería diferenciar: 1. Entre las ciudades capitalistas y las ciudades socialistas de Cuba, donde una misma práctica puede responder a lógicas completamente diferentes: ampliar el espacio habitable o sólo incrementar las rentas que se obtienen; y 2. Las prácticas que en las ciudades capitalistas realiza la población para mejorar sus condiciones de habitabilidad, de las que realizan o realizaron los caseros o rentistas para incrementar sus ganancias: pues las mismas transformaciones edilicias pueden ser expresión tanto de la producción social como de la "producción rentista del hábitat", dependiendo de quien financie y quien realice las obras: los ocupantes, los propietarios o los administradores. Por ejemplo, Vicente Martín (1981: 101 - 104) señalaba que en la Ciudad de México había tres tipos de vecindades: las *miserables*, las *humildes* y las *decorosas*<sup>28</sup>. La introducción de algunas mejoras (subdivisiones verticales y horizontales, y ampliaciones hacia los espacios colectivos) permitían "elevar" la categoría de la vecindad y a su propietario cobrar mayor alquiler.

<sup>28</sup> Las *vecindades miserables* constaban de un cuarto de 12 M2 y se accedía a ellas por un pasillo o patio; las *humildes* poseían un cuarto con 30 M2, pero un tapanco incrementaba la superficie habitable y permitía la división de funciones, además existía una azotehuela; y las *decorosas* poseían de 1 a 3 cuartos, alrededor de 45 M2 y una azotehuela que se subdividía para introducir una cocina y un sanitario.

3. Asimismo "Los centros vivos" demandan 1. Atender de manera prioritaria los territorios abandonados que históricamente han acumulado un rico parque edilicio, equipamientos, servicios y un valioso patrimonio cultural; 2. Reconocer los esfuerzos que la población residente ha realizado para mejorar su hábitat de acuerdo a sus posibilidades; 3. Mejorar la calidad del hábitat y las condiciones de vida de la población residente, a través de programas de destugurización, mejoramiento barrial y de generación de empleo; 4. La construcción de una ciudad equitativa y sustentable, donde el suelo desempeñe una función social y se distribuyan los beneficios del desarrollo urbano; y 5. Establecer un marco jurídico que fije las responsabilidades y competencias de los actores involucrados en la recuperación del centro histórico, y garantice una amplia participación social.

En resumen, los desafíos que se plantean "Los Centros Vivos" son encontrar caminos para: garantizar la permanencia de la población residente, mejorando su calidad de vida; generar una oferta habitacional para diversos grupos socioeconómicos y atraer nuevos pobladores; y equilibrar las actividades habitacionales y terciarias; en el marco de un programa de regeneración social y urbana de estos territorios y de la ciudad en su conjunto.

### **3.15. VIVIENDA, MARKETING Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

#### **Las casas de los alcaldes**

Ya he señalado la enorme visibilidad que tienen los centros históricos. En algunas ciudades los gobernantes de las capitales nacionales han decidido o pretendido vivir en el centro histórico, como una muestra de la "más alta voluntad política" para recuperar esos territorios urbanos y como elemento que apunte sus aspiraciones presidenciales.

**El alcalde que se va a vivir al centro histórico.** En 1991 como candidato a la alcaldía de **Quito** Jamil Mahuad (1999) decidió declarar como prioridad de su gobierno la "restauración" del centro histórico de Quito, el "tercer más importante de América" (sic), pero "primero" en ser reconocido por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Para mostrar su inquebrantable determinación de lograr sus propósitos declaró que de ganar la elección se mudaría a vivir al mismo corazón de la ciudad, lo que hizo de manera rápida en 1993, para no perder el efecto y el impacto que deseaba generar en la población. Además de vivir en el centro, este alcalde negoció con el BID un préstamo para el rescate de esa zona, lo que demoró 5 años de negociaciones. A mediados de 1998 Mahuad ganó las elecciones presidenciales del Ecuador, gracias a su gestión como alcalde y a la realización de varios proyectos, entre ellos el proceso de rehabilitación del centro histórico. Sin embargo, no se puede asegurar que este logro se debió a su decisión de "vivir en el centro", como me aseguraban algunos colegas ecuatorianos y franceses que en 1998 desarrollaban una experiencia de rehabilitación de viviendas en Quito. Vale mencionar que el éxito y gestión de Mahuad en Quito no le salvaron de la sublevación indígena de enero de 2000, que contra sus políticas neoliberales se realizaron y lo obligaron a abandonar el país, pero también se debe reconocer que la expulsión del presidente no libró a la economía ecuatoriana de la dolarización.

Igualmente desconozco si en 1998 el primer Jefe de Gobierno del **Distrito Federal** mexicano electo de manera democrática en la historia de la ciudad, Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, conocía el caso del alcalde quiteño, pero él también tomó la iniciativa de **construir la Casa del Jefe de gobierno en el corazón de la ciudad** de México. Para la elaboración del proyecto se convocó a un concurso público, una acción clara de terminar con la cultura de los "arquitectos de Estado" y de fomentar la cultura de la competencia abierta y transparente, que permita la participación de arquitectos jóvenes y adultos, reconocidos o no, al margen de los "contactos políticos", como ha sido la historia de la obra pública mexicana. El proyecto no se realizó, el nuevo Jefe de Gobierno del Distrito Federal rechazó, como candidato y como gobernante electo en el 2000, la posibilidad de construir el proyecto. Tiempo después deslizó la idea de destinar ese predio para la construcción de una plaza comercial para reubicar a comerciantes en la vía pública, pero después reculó para manejar la idea de edificar en esa esquina un centro de información turística.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal entre 2000 y 2005, al principio de su mandato rechazó la construcción de la casa del Jefe de Gobierno y la remodelación del Zócalo, ambos proyectos realizados durante el gobierno anterior, por considerarlos "obras suntuosas" frente a las necesidades apremiantes de la población. Sin embargo, repentinamente cambió de opinión y a partir de 2001 decidió "rescatar" el centro histórico. Este cambio se debió a que el inversionista más rico de México y América Latina se interesó igualmente por "recuperar" el patrimonio urbano arquitectónico, a través de negocios inmobiliarios, a partir de entonces el Jefe de Gobierno 1. Promovió la constitución de un "Consejo consultivo" para el rescate del centro histórico, cuyo presidente es el propio inversionista; y 2. Decidió invertir cuantiosos recursos públicos a fondo perdido para volver remozar una zona remozada diez años atrás, se trata del distrito de negocios, al que ahora se llama "núcleo urbano". Así, en el transcurso de un año ya no se hizo alusión alguna a obras "suntuosas" ni a las carencias de agua en el oriente de la ciudad. Además, actualmente como candidato a la Presidencia de la República, López Obrador dice que de ganar las elecciones se **irá a vivir** a Palacio Nacional, es decir, **al epicentro del centro histórico**.

### **La cooperación internacional**

Después de la II Guerra Mundial aparece la moderna cooperación internacional que tiene un abanico muy amplio de intereses: filantropía, fomento al desarrollo, combate a la pobreza, ayuda ante desastres, empleo de una planta de profesionistas que ya saturan el mercado del opulento primer mundo (con lo que la "ayuda se queda en casa"), etcétera. El espectro de las agencias de cooperación es muy diverso en cuanto a sus propósitos y ámbitos de trabajo (derechos humanos, democracia electoral, niños, indígenas, patrimonio, etcétera); y métodos (envío de "expertos" o financiamiento, intercambio de experiencias, etcétera). Las intenciones de estas agencias de cooperación son abiertas o soterradas. Ya se señaló por ejemplo, que en la década de 1960 los EUA promovían en América Latina un programa de Ayuda para el Desarrollo para financiar varios proyectos, cuyos verdaderos fines pretendían contrarrestar los movimientos guerrilleros y el impacto de la revolución cubana. En Alemania (BMZ, 1986), por ejemplo, en 1986 había nueve agencias que trabajaban en el ámbito de los asentamientos humanos y la vivienda en los países en desarrollo: unas envían sus bien pagados (y a menudo desocupados) "expertos" para "colaborar" en la realización

de estudios, proyectos y obras; otras apoyan la realización de seminarios; algunas apoyan a organizaciones sociales, oficinas de apoyo y profesionistas o técnicos que actúan sin fines de lucro, aunque también hay casos en que los interlocutores son pro gubernamentales o partidarios de un partido político y abierta o soterradamente actúan con fines de lucro.

Generalmente la cooperación se ha establecido con Organismos No Gubernamentales de cada país, pues para varias Agencias los gobiernos no son fiables porque se encuentran muy distanciados de las necesidades y del contacto directo con la gente, tienen lógicas de funcionamiento burocratizadas, gozan de mala reputación (corrupción) y los recursos son usados de manera paternalista y clientelar, prácticas que las ONG y las Agencias de Cooperación pretenden extirpar. Sin embargo, hay otro tipo de cooperación internacional que se establece directamente entre gobierno locales y nacionales, de manera más o menos descentralizada (es el caso de cooperación del Reino de España y de la Junta de Andalucía).

Hay varias agencias de cooperación internacional cuyo ámbito de trabajo es el patrimonio urbano arquitectónico, tales como la Fundación Getty y la Agencia Española de Cooperación Internacional. Esta última tiene desde mediados de la década de 1980 un *Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica* (AECI, 1999), que se ha especializado en la creación de escuelas taller donde se enseñan los oficios de la rehabilitación y restauración arquitectónica, y el manejo de los materiales y sistemas de construcción correspondientes. En 1999 se habían creado 32 escuelas en América Latina y se habían rehabilitado 44 monumentos en 16 países, fundamentalmente iglesias, plazas y conventos, así como inmuebles destinados a Casas de la Cultura de España. Para Carrión y Caraballo (2002) la cooperación internacional siempre es bienvenida pero destacan algunos aspectos cuestionables: 1. La cooperación que forma cuadros para restaurar inmuebles está rebasada y poco contribuye a la rehabilitación de los centros históricos. Es el caso de los seminarios y encuentros de "expertos" que terminan con una *Carta o Recomendaciones*; 2. Los consultores internacionales siempre proponen lo mismo en las diversas y diferentes ciudades; y 3. Los recursos internacionales son menores comparados con los recursos locales que se pueden generar, pero son más "visibles"

Varias Agencias de cooperación internacional apoyan directa, indirectamente, coyuntural o sostenidamente el mejoramiento del hábitat popular en los centros históricos de las ciudades del tercer mundo. Un antecedente inmediato son los sismos de 1985 en México, donde la solidaridad internacional envió medicinas, alimentos, expertos en la búsqueda de sobrevivientes y otros bienes, y algunas agencias aportaron recursos para la reconstrucción de viviendas, como la Cruz Roja de Suiza y Alemania, la Unión Obrera Suiza, la Federación Internacional de Fútbol Asociación y el Fondo de la ONU para la Infancia (Duahu, 1991). Asimismo, algunas agencias de cooperación, antes que el ámbito de trabajo, apoyan a sus ONG socias, quienes deciden y proponen los territorios de actuación, de acuerdo a sus prioridades y líneas de trabajo.

1. La agencia católica de cooperación alemana MISEREOR se creó en 1959 con el propósito de contribuir a la lucha contra la pobreza, la miseria y por alcanzar estructuras sociales más justas en el llamado tercer mundo. Según Schütz (1996), hasta 1996 esta agencia había apoyado 7,800 proyectos urbanos con 466 millones de marcos. El tipo de cooperación de la

institución se fue modificando, al principio realizaban "proyectos modelo" *para* la gente (escuelas, hospitales y vivienda) y después han realizado proyectos *con* la gente. Entre las ONG a quienes apoya y han realizado trabajo en los barrios antiguos destacan: COPEVI en la Ciudad de México con proyectos en Tepito (1968 – 1972) y en la colonia Guerrero (1976 – 1986); el Centro Cooperativista Uruguayo en Montevideo que rehabilitó un inmueble en la ciudad vieja; y CIDAP en Lima, que desarrolla trabajo en los barrios antiguos. De 43 ONG que MISEREOR<sup>29</sup> apoya en América Latina entre 1999 y el 2003, 27 abordan de manera directa o indirecta la vivienda en áreas centrales para población de bajos ingresos, entre ellas están el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de Buenos Aires, la Uniao de Movimentos de Luta pela Moradia de Sao Paulo y Casa y Ciudad en la Ciudad de México.

2. La agencia holandesa de cooperación internacional NOVIB (Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingsamenwerking) ha apoyado al CENVI entre 1997 y 1999, en un programa de planeación urbana participativa y la rehabilitación de dos inmuebles (un centro comunitario y un comedor popular) en el centro histórico de la Ciudad de México. NOVIB también trabaja desde 1998 con el gobierno de la Ciudad de México en un programa de coinversión, en donde las partes aportan recursos proporcionales para el desarrollo de pequeños programas a través de organismos no gubernamentales.

3. La organización francesa Pact Arim nació en la II pos guerra Mundial y está constituida por más de 120 organismos no gubernamentales sin fines de lucro de regiones y departamentos franceses, que se ocupan del mejoramiento del hábitat deteriorado de los grupos desfavorecidos (en Latinoamérica los llamamos pobres). Su actividad se centra en la rehabilitación gradual de barrios deteriorados (vivienda y entorno urbano) a través de la inversión pública y privada. El Pact no pretende rehabilitar un único inmueble con motivos de "ejemplo", sino realizar proyectos piloto con la idea de derivar instrumentos para que la operación se pueda repetir; pone énfasis en la participación de la gente; realiza un trabajo de campo minucioso para identificar proyectos factibles; procura conciliar las atribuciones y potencial participación de los diversos actores (gobierno local y regional o nacional, instituciones de financiamiento, etcétera) y pretende realizar varias operaciones en un mismo barrio. En 1993 reestructuraron su trabajo de cooperación internacional que, de manera intermitente, desde la década de 1960 realizaban en algunos países de África del norte y excepcionalmente algún país latinoamericano y de Asia. En un período de tiempo muy corto el Pact se percató de la "demanda" y de la disposición de grupos locales que existen, para trabajar conjuntamente sobre la rehabilitación urbana y habitacional de los barrios antiguos en varias ciudades de Asia, África, América Latina y Europa del Este. Para diciembre de 1997 ya había misiones francesas explorando posibilidades de trabajo conjunto o implementando algunas experiencias en una veintena de ciudades, entre ellas varias medinas del Magreb y los centros históricos de Río de Janeiro, Montevideo, Lisboa, Medellín y Buenos Aires. En Quito el Pact se asoció a una entidad local y realizó una experiencia piloto y un programa de vivienda con una entidad público privada y financiamiento del BID. En 1998 el Pact Arim firmó un convenio con el Fideicomiso Centro Histórico de la ciudad de México, pero sólo se realizaron seminarios y estancias de intercambio, nunca se pudo montar una operación de rehabilitación habitacional.

---

<sup>29</sup> Información proporcionada en mayo de 2003 por Klaus Teschner, funcionario de MISEREOR.

Como hipótesis sostengo que entre las causas de esta "demanda" por aprender de la experiencia francesa se encuentran: el aprendizaje de una práctica de rehabilitación urbana y habitacional con más de 50 años de antigüedad; la existencia de elites ávidas de conocer lo que pasa en las metrópolis europeas; y supongo que con mayor peso, la posibilidad de acceder a fondos de la comunidad europea, por lo menos la primera misión franco ecuatoriana que visitó la Ciudad de México en 1998 presumía del acceso a esos recursos.

4. La Junta de Andalucía (2000) desarrolla desde mediados de la década de 1980, con el surgimiento de sus competencias autonómicas, un programa de cooperación internacional centrado en El Magreb y la América de habla hispana, que tiene como objeto 1. La difusión de la arquitectura con raíces en la península ibérica; 2. La rehabilitación de un inmueble del centro histórico con alto valor histórico y artístico destinado a vivienda de interés social; 3. El apoyo a la realización de planes de desarrollo urbano y territorial; y 4. Ayuda humanitaria para los damnificados de un evento natural. La Junta dice que indagar las razones de la cooperación es una pregunta ociosa, pues:

- En América Latina toda ayuda será siempre escasa y todo esfuerzo solidario imprescindible.
- Más de 50 profesionales y empresas andaluzas han participado directamente en las acciones de cooperación ("la ayuda se queda en casa").
- Algunos programas de vivienda destinados a combatir la "infravivienda" andaluza están inspirados en experiencias latinoamericanas, región a la que se califica como "el laboratorio de propuestas imaginativas para resolver el alojamiento masivo de poblaciones con escasos recursos".
- Se contribuye a una imagen positiva de Andalucía en el exterior que, "aunque de forma intangible", ha favorecido acuerdos comerciales posteriores ("la ayuda vuelve a casa").
- Se reencuentran las referencias culturales andaluzas, formas de vida y técnicas constructivas "idénticas".

El énfasis pragmático que pone la Junta en que el objeto de su cooperación sea un inmueble del centro histórico ocupado o destinado para familias de escasos ingresos, proviene de la conjunción de varios elementos: los centros históricos albergan un gran legado edilicio con arquitecturas provenientes de la colonia y con influencia española; los territorios aunque degradados, son objeto de interés público y espacios de gran visibilidad; y cualquier acción de rehabilitación de vivienda popular se constituirá en una acción pionera y "sin precedentes", dada la ausencia de acciones similares en la región. El programa de cooperación se originó cuando el gobierno cubano en 1984, solicitó que el gobierno andaluz rescatara un inmueble de La Habana Vieja, en el marco de la campaña internacional de la UNESCO para intentar salvar la ciudad vieja de la ruina, pero por diversos problemas la primera intervención se realizó en Quito con la "Casa de los siete patios" varios años después.

Las operaciones de rehabilitación habitacional que promueve la Junta pretenden constituirse en "experiencias modelo", "proyectos emblemáticos" o "hitos significativos". Para alcanzar sus propósitos: 1. La Junta promueve la firma de convenios de cooperación; 2. El gobierno local identifica el proyecto viable y proporciona el inmueble; 3. La Junta proporciona

recursos financieros y asesoría técnica; y 4. La operación es cofinanciada por la Junta, el gobierno local y la población beneficiaria (a través de un crédito cuando es vivienda en propiedad o del pago de renta si el régimen es de alquiler). Hasta el año 2000, la Junta, conjuntamente con gobiernos locales, había rehabilitado y/o reconstruido 261 viviendas en varios centros históricos de América Latina, algunos de ellos declarados Patrimonio de la Humanidad, entre ellos Buenos Aires, La Habana Quito, Santiago de Chile y Montevideo. Aquí hay una gran diversidad de tipos de vivienda, obra y financiamiento: en renta y propiedad; con créditos o inversiones a fondo perdido; con "participación ciudadana" (mano de obra) o sin ella; y rehabilitaciones completas o progresivas.

La Junta privilegia la recuperación de edificios casonas o palacetes con un enorme valor arquitectónico y la operación se centra más en la forma que en el contenido, por lo que difícilmente se pueden convertir en ejemplos a seguir, hay dos razones fundamentales: 1. Son operaciones altamente subsidiadas, para repetir la operación se requiere de otra Junta de Andalucía o de otro donante que sustituya esas aportaciones; y 2. Las intervenciones son costosas derivadas de la riqueza arquitectónica, la fábrica y el deterioro edilicio.

En un principio participaban más arquitectos andaluces en la realización de los proyectos, pero ahora ya se promueve la realización de concursos con arquitectos locales. Al principio la Junta financiaba la mayor parte de las operaciones pero posteriormente ya consigue que los gobiernos locales aporten la mayor parte de la operación. En estricto sentido los recursos que aporta la Junta son inferiores a los recursos que se movilizan localmente. Sin embargo, los pesos de la cooperación internacional "pesan más" en términos de "visibilidad". Sin embargo, considero que cualquier tipo de cooperación es bienvenida y que más que señalar las limitaciones de este tipo de proyectos se deben aprovechar sus potencialidades. Además, de ninguna manera supongo que atender los problemas habitacionales en las ciudades antiguas deben y pueden ser resueltos por la Cooperación Internacional.

Como conclusión puedo señalar que realizar obras de "rescate" en los centros históricos tiene la garantía de dotar de prestigio y de buena imagen (a alcaldes, cooperación internacional y en general a cualquier persona o entidad que promueva el rescate del patrimonio), porque estos territorios son espacios públicos con un gran contenido emblemático producto de la concentración de los símbolos del poder (cívico, religioso y económico) y de identidad; así como de su accesibilidad. Es decir, se trata de acciones nobles en espacios de interés para la ciudad y la nación, en el caso de las capitales nacionales.



## SEGUNDA PARTE

### TENDENCIAS DE URBANIZACIÓN Y GLOBALIZACIÓN, Y CENTROS HISTÓRICOS DE AMÉRICA LATINA

El presente apartado tiene por objeto situar y dimensionar la problemática de la vivienda de los centros históricos en el contexto de las tendencias actuales de urbanización latinoamericanas y del proceso de globalización<sup>30</sup>, a reserva de que estos temas se traten específicamente en los estudios de caso correspondientes.

América Latina se encuentra en un nuevo escenario de desarrollo urbano a principios del siglo XXI, después de un acelerado período de transición demográfica rural urbana y de cambios y reformas en las economías nacionales, que han implicado el crecimiento expansivo de las ciudades y procesos de reestructuración urbana:

- La región ha alcanzado **tasas de urbanización** (población que habita en ciudades) similares a las del primer mundo, lo que indica que 1. Ha concluido el período de migración del campo a las ciudades. 2. Los incrementos de población, todavía altos, se generan por crecimiento natural de la población urbana y continúan demandando empleo, infraestructura, vivienda y servicios. 3. La agenda de los gobiernos se define en función de las ciudades<sup>31</sup> y las demandas de la población urbana. Sin embargo, algunos autores señalan que la competencia desigual entre los productos agrícolas (subsidiados) del primer mundo y los de América Latina y el tercer mundo, continuará generando éxodo de población campesina a las ciudades y a los países "ricos".
- Las **reformas estructurales económicas y políticas** que se implementan desde la década de 1980 han influido en la reestructuración y en la gestión de muchas ciudades. Se trata de reformas democráticas y de políticas de descentralización, que otorgan nuevas atribuciones a los municipios y han permitido a algunas ciudades capitales elegir a sus gobiernos locales por vía democrática (Buenos Aires en 1996 y ciudad de México en 1997), así como la participación del sector privado en tareas que antes eran competencia exclusiva del Estado, entre otras razones bajo el argumento de la ausencia de recursos financieros, la ineficiencia y burocracia del Estado.
- La liberalización de las economías, las políticas de ajuste, apertura económica, privatización y adelgazamiento del Estado, aunadas a la nueva configuración de relaciones comerciales en escala mundial, lejos de tener éxito en la recuperación económica de los países latinoamericanos, han profundizado las desigualdades sociales e

---

<sup>30</sup> Por globalización me refiero al proceso de reorganización de la economía mundial que pugna por eliminar los controles nacionales sobre el comercio y el movimiento del capital, en un momento en que el desarrollo de las comunicaciones y la informática posibilitan el tránsito de flujos de capital y de información a gran velocidad. Lo que ha implicado desde la década de 1980 un proceso de reformas estructurales de corte económico y político, tales como: la apertura comercial, la liberalización de la economía, el adelgazamiento del Estado, la descentralización de funciones de los Estados centrales hacia los gobiernos locales, la privatización de varias atribuciones del Estado y la competencia para atraer capital foráneo que "contribuya" al desarrollo local.

<sup>31</sup> Según el Banco Mundial las zonas urbanas generan entre el 55% y el 73% del producto nacional bruto en los países con ingresos bajos y medios. Datos citados por Jordán (2003).

incrementado el número de pobres, y han producido la bancarrota de varias actividades industriales y productivas. Entre los efectos directos se pueden mencionar las áreas industriales abandonadas y la concentración de pobres en los centros de las ciudades. Este efecto del "nuevo orden mundial" es más evidente que la (ociosa) discusión sobre el papel que las ciudades tienen en la globalización ("funciones de comando" o "nodos con servicios especializados y avanzadas tecnologías").

Así, el papel que tradicionalmente jugaba el centro histórico tanto en la ciudad que lo contiene como en ámbitos geográficos más extensos, se replantea en el contexto de: 1. El apareamiento y multiplicación de nuevas centralidades en ciudades medias y metrópolis, y 2. El proceso de competencia entre ciudades en un mundo cada vez más globalizado. Por su parte la vivienda en los centros históricos (la tugurizada y la que potencialmente se puede generar o recuperar) se enfrenta a reforzadas presiones económicas, sociales y políticas

#### 4. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS Y URBANIZACIÓN

El Reporte Global sobre la población que vive en tugurios en escala mundial, realizado por la Organización de Naciones Unidas (UN Habitat, 2003), evidencia que **en América Latina el proceso de migración del campo a la ciudad de facto ha concluido**: el porcentaje de población que habitaba en ciudades (urbanización) en 1925 era del 25% mientras que en el 2000 es del 75.4%, similar al nivel que tienen Europa y Norteamérica, y tiende a incrementarse hasta alcanzar el 82% para el año 2020. Conviene resaltar dos aspectos: 1. Que desde hace décadas algunos países de Sudamérica ya rebasan esos porcentajes: notablemente Uruguay (91.9% de población urbana en el 2000), Argentina (88.2%), Venezuela (86.9%), Chile (85.8%) y Brasil (81.2%); y 2. Que aunque las tasas de urbanización sean equiparables a las de los países más desarrollados, en América Latina el número de pobres tiende a incrementarse justamente en las ciudades.

POBLACIÓN TOTAL	Población (miles)		Tasa de Crecimiento 2000 - 2020	Población urbana (Porcentaje)		Población que habita en tugurios en el año 2000	
	2000	2020		2000	2020	Total (miles)	Porcentaje
Mundial	6,056,710	7,579,281	1.1%	47.20	55.90	923,986	31.60
África	792,647	1,229,684	2.2%	37.10	47.80	187,562	61.30
Asia	3,573,098	4,460,877	1.1%	36.60	47.90	539,917	40.10
Europa del Este	353,718	323,813	-0.4%	66.30	70.10	15,482	6.60
Europa y Norteamérica	448,786	472,685	0.3%	76.70	81.50	38,990	9.60
América Latina y El Caribe	513,385	657,261	1.2%	75.40	81.80	127,438	32.30

Fuente: UN Habitat, 2003.

El documento en comento llamado *The Challenge of Slums* (El desafío de los tugurios), señala que de seis billones de habitantes que tiene el planeta, 924 millones (32% de la población mundial) viven en tugurios, 128 millones de los cuales corresponden a América Latina y El Caribe; y que de no mediar acciones por parte de las autoridades locales y nacionales, sociedad civil y comunidad internacional la población tugurizada se duplicará en un lapso de 30 años para alcanzar 1,750 millones de personas.

La ONU tiene una "definición operacional" del tugurio (UN Habitat, 2003; 12) que abarca una amplia forma de alojamiento para población de escasos ingresos y combina factores físicos y sociales: hacinamiento, mala calidad de la vivienda, inseguridad en la tenencia y un inadecuado acceso a los servicios (agua, drenaje, etcétera). Así por ejemplo, en los casos mexicano y brasileño se incluyen tipologías de alojamiento que no tienen la misma connotación negativa que la palabra inglesa *slum*, como las *colonias* y los *loteamientos populares*, en donde además, a través de medidas a posteriori como la introducción de servicios y la regularización de la tenencia pueden cambiar de estatus. Asimismo, el documento toma como definición de pobreza los parámetros establecidos por el Banco Mundial: un ingreso de hasta 2 dólares por día es pobreza y hasta 1 dólar por día es pobreza extrema. Al margen de las críticas evidentes, el documento constituye una fuente de información oficial (remitida por gobiernos y expertos) y una referencia sobre el estado actual de los asentamientos humanos y las tendencias de su desarrollo.

La anquilosada ONU apenas indirectamente habla de las causas que generan más pobres en el mundo y omite hablar del "nuevo orden" económico mundial, pero como si se tratara de una fundación filantrópica (y no de una organización de naciones, cuyos mandatarios mayoritariamente han sido electos por sus respectivos ciudadanos), se traza metas para únicamente atenuar las condiciones de pobreza: en la ostentosa llamada *Declaración del Milenio*, emitida en el año 2000, la ONU demanda la atención de al menos cien millones de personas que habitan en tugurios para el año 2020, sobre el resto de pobres tugurizados que habrá en 30 años (1,750 millones) no se menciona nada.

### América Latina, un mosaico de situaciones

La situación entre los países (y al interior de ellos) de América Latina y El Caribe es muy diversa en términos de urbanización y poblamiento. Alfredo E. Lattes (2001) demuestra que las tendencias que generalmente se asignan a toda la región, en realidad corresponden a ocho países que son los más grandes en extensión y población: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela concentran el 80% de la población total de la región y el 85% de la población urbana, y junto con Uruguay y Puerto Rico son los más urbanizados. Además, en siete de los diez países más urbanizados la tasa de crecimiento poblacional disminuyó en la década de 1990 al 2000. Por ello, propone una subdivisión más fina de la Región integrada por cinco zonas: 1. América Central (la menos urbanizada), 2. El Caribe (con enormes disparidades), 3. México y la Subregión Andina, 4. Brasil (un caso aparte) y 5. El Cono Sur (el más urbanizado).

Lattes analiza el papel que las ciudades latinoamericanas más grandes (de más de 750 mil habitantes en 1995) han desempeñado entre 1950 y el 2000 con respecto a la proporción de población nacional que concentran, y concluye que **la población urbana se está desconcentrando de sus ciudades mayores** desde 1950 en Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela; desde 1970 en otros cinco países (Puerto Rico, Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Costa Rica); y desde 1980 y 1990 en Brasil, Colombia, Ecuador y México; aunque en ocho países la población que habita en las ciudades más grandes aún está creciendo, pero con ritmos menos acelerados. En este mismo sentido, el Centro Hábitat de la ONU señala que desde la década de 1990 las ciudades de más de un millón de habitantes (36 en América

Latina) estaban creciendo más lentamente que la población nacional en general. Lattes concluye tres cosas:

- Las tasas de crecimiento demográfico en las grandes ciudades tienden a disminuir (Caracas, Río de Janeiro, Sao Paulo, La Habana, Buenos Aires, Montevideo y Santiago).
- Las migraciones campo ciudad han disminuido su peso en el crecimiento urbano (46.4% en 1950 y 38.4% en 1990), mientras que las migraciones ciudad - ciudad aumentan su importancia. Sin embargo, estos valores varían enormemente en la región, por ejemplo, en la última década el valor neto de migración en México fue de -7.9%, en Cuba -5.4% y en Honduras 51.7%, lo que se explica en función de la migración internacional.
- El incremento de población se ha efectuado en las ciudades medias, sin embargo, aún se presenta un alto crecimiento de población en las ciudades grandes.

En particular, se distinguen algunos rasgos comunes que caracterizan a las ciudades de México y Sudamérica (Subregión Andina, Brasil y Cono Sur, según la subdivisión de Lattes):

A. Los índices de urbanización indican que **concluyó la migración campo ciudad y las tasas de crecimiento demográfico tienden a decrecer** (la urbanización es considerada un factor importante que contribuye a ello). Por ello, algunos autores señalan que en la región, asistimos a la fase terminal de la expansión urbana y entramos a la de consolidación urbana, es decir, transitamos de la "urbanización sin fin, al fin de la urbanización" (Jordán, 2003). Sin embargo, otros autores (Nintied, 1998) advierten que la migración del campo a la ciudad continuará, sobre todo en países con menores niveles de urbanización, debido a que la reducción de las barreras comerciales y la creciente productividad en la agricultura requerirá de menos trabajadores agrícolas. (El autor, optimista de la globalización, no lo dice, pero ello obedece también a que los productos de los campesinos latinoamericanos no pueden competir con los productos agrícolas subsidiados de Norteamérica y Europa).

Aquí vale anotar que el descenso de las tasas de crecimiento poblacional y la pérdida de población no necesariamente tienen vínculos directos con la expansión urbana: 1. Algunas ciudades de países que tienen tasas de crecimiento demográfico bajas como Montevideo, Buenos Aires y Santiago de Chile, han experimentado recientemente fenómenos de expansión de la mancha urbana: en los primeros dos casos por encarecimiento de las áreas centrales, generado por programas de renovación urbana; y en el último por la apertura de tierras periféricas para el negocio inmobiliario; 2. Algunas ciudades capitales pierden población, pero sus zonas metropolitanas crecen en población y expansión urbana.

B. **El crecimiento urbano disminuye en las grandes ciudades y se incrementa en las ciudades medias.**

C. Este último fenómeno en las grandes ciudades (capitales regionales y nacionales) se expresa desde la década de 1970, a través de la **pérdida de población en las áreas centrales y centros históricos**, que se genera por la combinación de varios fenómenos: desplazamiento de la función habitacional por actividades más lucrativas (oficinas y comercios); deterioro edilicio y urbano; encarecimiento de las condiciones de vida; así como los programas de "rescate" de los centros históricos. Así, entre 1990 y el 2000 el centro

histórico de Quito perdió el 31.4% de su población (MDMQ, 2003), el de Buenos Aires el 20% (cálculos propios a partir de datos de Cabrera, 2003), la comuna de Santiago el 17% (Saavedra, 2003) y el de la Ciudad de México el 14%<sup>32</sup>. Asimismo, el centro histórico de la ciudad de Puebla perdió el 19.6% de sus habitantes entre 1992 y 1995 (Vélez Pliego, 2001). Mientras el proceso de despoblamiento se realiza en las áreas centrales, las zonas metropolitanas que las contienen continúan creciendo en población y expansión física sobre territorios de las demarcaciones políticas conurbadas. Así, aunque las ciudades capitales pierdan población, la ciudad y su zona metropolitana dan cabida a un tercio o una cuarta parte de la población nacional. Los siguientes datos son contundentes:

### Población total de algunas ciudades y zonas metropolitanas y porcentaje de la población nacional

CIUDAD	Población total (miles)		Porcentaje de la población nacional	
	2000	2015	2000 (%)	2015 (%)
Buenos Aires	12,024	13,185	36.8	33.5
Río de Janeiro	10,652	11,543	7.7	6.5
Salvador de Bahía	3,238	4,436	2.3	2.57
Sao Paulo	17,962	21,229	12.9	12.0
La Habana	2,256	2,365	26.7	25.8
Guayaquil	2,118	2,819	26.5	25.5
Quito	1,616	2,228	20.2	20.1
Ciudad de México	18,066	20,434	24.5	22.0
Puebla	1,888	1,997	2.5	2.1
Santiago de Chile	5,467	6,495	41.9	40.7
Montevideo	1,324	1,411	43.1	40.7

Fuente: UN Habitat, 2003.

Además, aunque el crecimiento demográfico se ha desacelerado en las grandes ciudades, la población continúa incrementándose en términos absolutos debido a los nuevos hogares que forman los jóvenes nacidos durante la fase de fuerte crecimiento demográfico anterior.

### Migración internacional

La migración internacional ha sido una constante no exclusiva de América Latina, que en las últimas décadas se ha incrementado de manera sostenida. Adela Pellegrino (2003) identifica cuatro grandes fases del proceso migratorio internacional latinoamericano: 1. Una que inicia con la Conquista y finaliza con la Independencia y se caracteriza por la llegada de población de España y Portugal, y de esclavos de África; 2. La segunda ocurre entre la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, en la que los países de la región, particularmente el cono sur, reciben una parte de la gran corriente de emigración europea; 3. La tercera entre 1930 y 1965, donde grupos de población latinoamericana se desplazan hacia países del primer mundo y naciones limítrofes<sup>33</sup> con mejores condiciones en la economía, lo que constituye un

<sup>32</sup> Cálculos propios a partir de datos del INEGI de 1990 y 2000, con base en metodología de CENVI, 1998.

<sup>33</sup> Los movimientos fronterizos incluyen el desplazamiento de trabajadores por varias razones: 1. Demanda de fuerza de trabajo barata para tareas agrícolas de tipo estacional o actividades industriales y de servicios en zonas urbanas; 2. Grandes diferencias salariales entre países fronterizos (mexicanos en EUA, nicaragüenses en Costa Rica, bolivianos y paraguayos en Argentina, etcétera); 3. Expectativas de obtención de mejores ingresos que en el país de origen; 4. Presencia de redes sociales; y 5. Conflictos bélicos y dictaduras.

complemento de la migración campo ciudad; y 4. En las últimas décadas del siglo XX la emigración se dirige fundamentalmente hacia los EUA y otros países desarrollados.

Para Pellegrino, los movimientos migratorios están estrechamente vinculados con el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, que los han transformado de receptores a expulsores de población hacia territorios cada vez más alejados: 1. Entre 1950 y 1975 la mayoría de los países tuvo un alto crecimiento económico en el contexto de grandes transformaciones con situaciones muy heterogéneas: industrialización, políticas de sustitución de importaciones, abatimiento de los índices de mortalidad, migración campo ciudad sin precedentes, expansión urbana y un gran crecimiento demográfico que en períodos alcanza tasas del 3% (la población de la región pasó de 165 millones de habitantes en 1950 a 441 en 1990). 2. Desde mediados de la década de 1970 se impulsan políticas de ajuste, reestructuración de la economía y "libre" mercado, que pretendían enfrentar la crisis económica, pero han tenido el efecto contrario: el "arraigo de la inestabilidad económica". 3. En la década de 1980 la crisis y la deuda externa se generalizaron e incrementaron, lo que provocó un descenso del PIB en varios países y el crecimiento de la pobreza en términos relativos y absolutos. En esa década, la migración intraregional declinó, pero se incrementó sustancialmente hacia el primer mundo. Aquí se incluyen tres formas de migración: la de los refugiados políticos producidos por las dictaduras militares; el "retorno" de descendientes de inmigrantes europeos y japoneses que recuperan la ciudadanía de sus antepasados; y la de pobres que se pueden pagar los costos de traslado o que arriesgan su vida para atravesar las fronteras, a través de desiertos y mares.

Según datos de la CEPAL, citados por Pellegrino, el número de migrantes (registrados) de América Latina y El Caribe se incrementó de 1.5 millones de personas en 1960 a 11 millones en 1990, de estos últimos 8.2 millones emigraron a los EUA (4.2 millones son de origen mexicano) y 2.3 millones de personas emigraron hacia diversos países latinoamericanos. Para el año 2000 se calcula que un millón de latinoamericanos había emigrado a Canadá, Israel, Japón y Australia, y que 1.1 millones de personas se habían desplazado a Europa. En este último caso no se puede conocer con exactitud el número de latinoamericanos emigrados a través de la recuperación de la nacionalidad de sus antepasados, porque la información oficial incluye los datos sobre la ciudadanía de la gente pero omite su lugar de nacimiento. Asimismo, el número de latinoamericanos en los EUA en el año 2000, sin contar la migración ilegal, se estimaba en 14.5 millones de personas, de los cuales el 54% eran mexicanos (Solimano, 2003). Pellegrino diferencia el perfil de los migrantes altamente calificados, del resto de emigrantes, que se integran a los sectores empresariales y de investigación. Para Paulo Ormino de Azevedo (2001) el robo o fuga de cerebros o "migración incentivada" es una nueva forma de abuso del primer hacia el tercer mundo: el mismo PNUD en el *Informe sobre el desarrollo Humano* de 1999, señala que 30 mil doctores africanos viven en países desarrollados, mientras que Alemania "importa" de la India 20 mil técnicos en informática para sus necesidades.

Por otro lado, el impacto de la migración sobre el desarrollo se estima positivo en los países receptores y expulsores, los primeros incrementan sus ganancias con mano de obra barata y sin derechos laborales; mientras que en los segundos funciona como válvula de escape para el desempleo y al mismo tiempo, las remesas que los migrantes envían en muchos

casos constituyen una parte importante del producto interno bruto de cada país. En efecto, según Solimano (2003: 63) en el 2002 las remesas de los emigrantes enviadas a América Latina fueron de 32 mil millones de dólares, cifra apenas por debajo de la inversión extranjera directa que ese año fue de 39 mil millones de dólares.

Finalmente, existen muchas evidencias que indican que la migración del sur hacia los países del norte continuará: la consolidación del "nuevo" orden mundial que implica la liberalización de las economías de los países "subdesarrollados"; las desigualdades en las economías; el "libre" comercio internacional que beneficia a los países del primer mundo, quienes hablan de libre comercio pero subsidian enormemente su producción agrícola; los medios de comunicación que estimula la migración internacional; etcétera.

## **5. IMPACTOS TERRITORIALES DE LA GLOBALIZACIÓN**

### **Desindustrialización y terciarización**

En la región se ha acelerado la declinación de las grandes ciudades como centros de producción industrial, y las actividades terciarias han pasado a ser dominantes en la estructura económica respectiva. Al proceso de desindustrialización relativa ha contribuido 1. La creciente normatividad en materia ambiental, 2. El encarecimiento de las condiciones de producción y 3. La competencia internacional y las políticas de ajuste y liberalización de la economía nacional. Los dos primeros casos obligaron a las industrias a tomar medidas de prevención de la contaminación y/o al desplazamiento de muchas de ellas, para las que resultó más económico trasladarse a las periferias o a otras ciudades. En el último caso se trata de la bancarrota de numerosas industrias que no pueden competir contra bienes producidos en regiones donde la mano de obra es baratísima. Así, muchas ciudades que se constituyeron en la segunda mitad del siglo XX como importantes enclaves de producción industrial, hoy día poseen enormes áreas fabriles abandonadas: Buenos Aires es uno de los ejemplos más patéticos, donde decenas de galpones y fábricas permanecen abandonadas (el "cementerio de la globalización" lo llaman algunas organizaciones sociales). Sin embargo, el proceso de desindustrialización no es total, pues se mantiene un parque industrial importante.

Por otra parte, una tendencia generalizada en las grandes ciudades, que acompaña la pérdida de la industria, es la terciarización de la economía. Las principales actividades productivas de estas ciudades son los servicios y el comercio formal e informal. Además, un rasgo distintivo de las ciudades capital de nación es que continúan generando o facturando una importante proporción del producto interno bruto nacional:

- En el 2000 Buenos Aires contribuía con el 25% del PIB argentino (GCBA, 2001) y concentraba 15,000 establecimientos industriales, 65,000 comercios y 85,000 empresas de servicios que en conjunto empleaban a 2,1 millones de personas.
- En el 2000 el Distrito Metropolitano de Quito concentraba el 30% de la industria nacional (MDMQ, 2001). Aquí las actividades terciarias representaban el 50% de la economía.
- En el período 2000 - 2001 la contribución de la capital mexicana al PIB nacional fue del 22%. En 1999 la ciudad concentraba 130 mil establecimientos industriales y de



servicios; mientras el 29% de la población tenía un empleo en el sector industrial, el 47.8% en los servicios y el 22% restante en el comercio (ALDF, 2003).

### **Reestructuración urbana y apareamiento de nuevas centralidades**

En las últimas dos décadas en varias ciudades se ha efectuado un proceso de reestructuración urbana, a través de proyectos de gran dimensión en términos de capital, superficie, tecnología y diseño, que han obligado a una redefinición del papel que desempeña el centro histórico en el conjunto de la ciudad. Para algunas autoras, se trata de un proceso de modernización selectiva del territorio, que se apoya en el paradigma de la *planeación estratégica*, actúa en las áreas urbanas más rentables y contribuye a la fragmentación de la ciudad y a incrementar procesos de segregación socioespacial. En estos proyectos el Estado realiza las obras de infraestructura y servicios para poner en marcha el negocio inmobiliario con participación de inversionistas extranjeros.

- En Buenos Aires desde fines de la década de 1980 se han realizado importantes proyectos viales, la consolidación de subcentros urbanos, el reciclaje de hitos urbanos (El Abasto con inversión de George Soros), la renovación del antiguo Puerto Madero, el programa de rescate del Casco Histórico y Avenida de Mayo, y obras de infraestructura y recuperación urbana en el barrio de La Boca (Mignaqui y Elguezabal, 1997).
- En la Ciudad de México las transformaciones espaciales desde fines de la década de 1980 se distribuyen en la ciudad central y se extienden selectivamente por el poniente a lo largo de corredores urbanos que articulan el ámbito metropolitano. Las intervenciones más recientes se realizan sobre Paseo de la Reforma (La Torre Mayor con inversión de Reichmann), el sector de La Alameda y el Centro Histórico. Se trata de 1. El establecimiento de centros comerciales y de servicios; y 2. Obras de infraestructura y mejoramiento urbano, que en conjunto pretenden constituirse en la imagen moderna de la ciudad a escala nacional e internacional. (Ramírez Kuri, 1998).

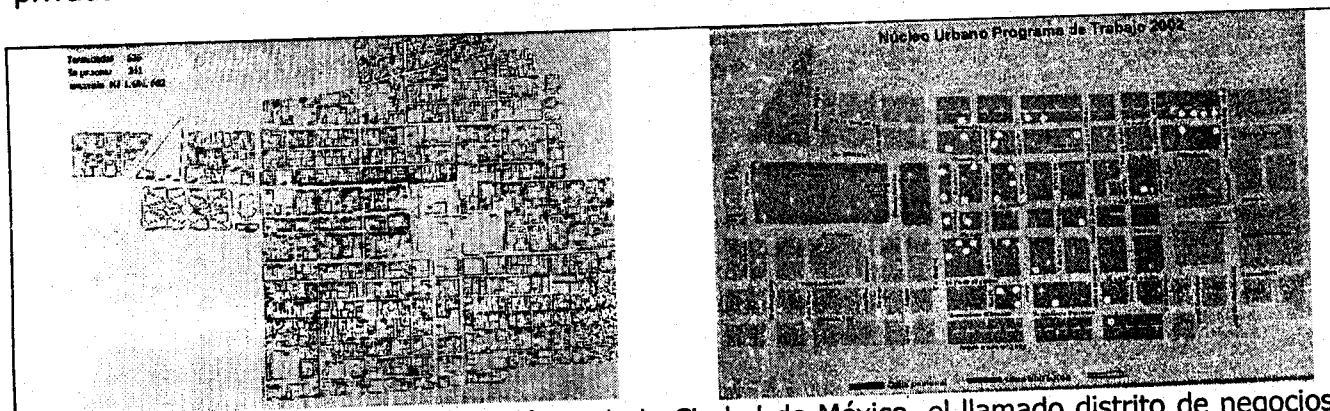
Para Marcelo Balbo (2003) las transformaciones urbanas que desde la década de 1990 se realizan en las ciudades latinoamericanas, promueven la generación de una "ciudad exclusiva" y excluyente para la población de elevados ingresos, el turismo y la inversión internacional, que tiende cada vez más a aislarse y a construir una "ciudad propia" hecha de partes localizadas en diversos territorios con acceso reservado, que se vinculan a través de vías urbanas o metropolitanas construidas con costosas inversiones. Esta lógica de la ciudad "por partes" a nivel urbano y arquitectónico busca una distinción explícita con la ciudad existente. Los productos son varios: torres de viviendas exclusivas, barrios cerrados, *country clubs*, centros comerciales, hipermercados, multicines, edificios *inteligentes*, hoteles de lujo, equipamiento turístico y oficinas para corporaciones de nivel internacional. Estos nuevos "productos urbanos" reproducen, de manera más profunda, la segregación social y espacial del territorio (Ver el modelo de Janoschka en el apartado 2.7).

Por su parte, Sergio Tamayo (2001) señala que la Ciudad de México en la década de 1990 sufrió grandes cambios: la centralidad urbana (servicios urbanos, infraestructura y equipamiento metropolitano) se expandió a lo largo de ejes metropolitanos (Reforma, Periférico, Insurgentes y Tlalpan) en las demarcaciones del centro y poniente de la ciudad (Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Álvaro Obregón, Coyoacán y Benito Juárez). Tamayo es

enfático, no se trata de zonas homogéneas de centralidad, sino de "archipiélagos" con o sin conexión entre sí. Tamayo señala que la arquitectura monumental (convertida en hito urbano por su uso, dimensión, inversión y especulación que genera), en vez de construir ciudad ha contribuido a forjar un territorio "fragmentado, selectivo, individualizado y a veces groseramente polarizado". Él advierte que la globalización no produce expansión urbana, sino concentración de inversiones en zonas seleccionadas por el capital inmobiliario, con lo que las diferencias socioespaciales existentes se profundizan. Para él, el complejo corporativo Santa Fe constituye una verdadera conexión con el mundo globalizado: oficinas, universidades privadas de formación empresarial, centros culturales, y residencias de población de altos recursos.

### Refuncionalización de áreas centrales y rescate de centros históricos

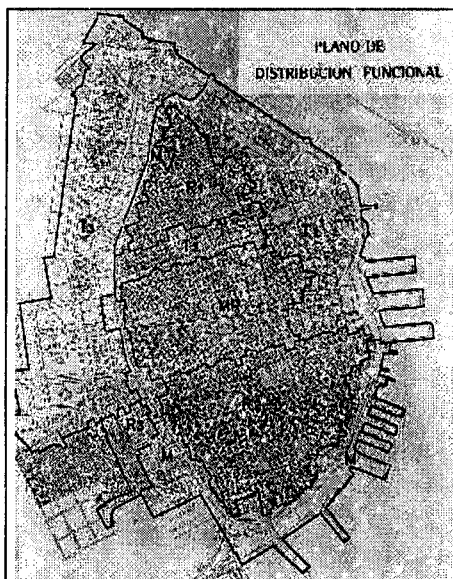
En las últimas tres décadas y particularmente en la última, se han generalizado en la región los programas de rescate, revitalización o regeneración de (una parte de) los centros históricos, con grandes inversiones de los gobiernos nacionales y locales, y con contribuciones importantes del sector privado, bajo inéditas formas de gestión público privadas, en general en beneficio de las segundas. En algunos casos, la participación privada es condición básica para acceder a financiamientos de organismos internacionales.



Desde 1990 una parte del centro histórico de la Ciudad de México, el llamado distrito de negocios, ha sido objeto de dos programas de rescate muy similares, realizados por el Fideicomiso Centro Histórico, que en su origen fue público privado y en el 2001 se estatizó: 1. El programa "Échame una manita" realizó obras de remozamiento de calles y fachadas, intervino 832 inmuebles y "reordenó" el comercio "ambulante" en plazas comerciales; 2. El programa del gobierno actual concentra una inversión de 65.6 Millones de pesos (GDF, 2003) para volver a: remozar las mismas calles y fachadas<sup>34</sup>, colocar mobiliario urbano y "reordenar" al comercio "ambulante" en plazas comerciales. La aportación es el cambio de infraestructura hidráulica, de drenaje y de teléfono (con introducción de fibra óptica), y el programa de seguridad pública.

Ámbitos de trabajo del Fideicomiso Centro Histórico de la ciudad de México. Izquierda: Programa "Échame una manita" 1991 - 1994. Derecha: Programa de rescate del centro histórico 2002 - 2006. Fuentes: FCH, 1994 y FCH [www.centrohistorico.df.gob.mx](http://www.centrohistorico.df.gob.mx).

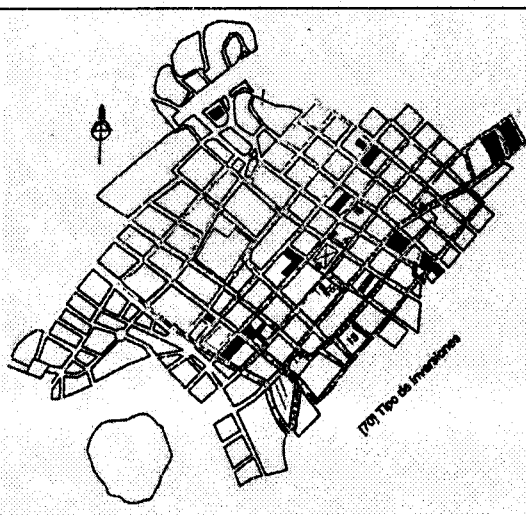
<sup>34</sup> En una entrevista reciente (Morales, 2004), Enrique Cervantes, funcionario del FCH, dice que efectivamente están trabajando en "el mismo pedazo de siempre", pero con "otra intención", antes el interés fue en los monumentos y ahora es el "desarrollo económico y social".



El Programa de rescate del centro histórico de La Habana Vieja que desde 1993 impulsa la Oficina del Historiador (una entidad "autónoma" con un enorme poder derivado de la "voluntad política") ha centrado sus esfuerzos en una zona que podría llamar "el centro del centro"<sup>35</sup>, pero incluye mejoras en los periféricos y deteriorados barrios del casco histórico. La Oficina del Historiador opera con inversiones extranjeras (españolas e italianas) bajo un esquema de control total sobre el destino de las inversiones.

El éxito de la Oficina es tal que le han sido asignadas nuevas áreas urbanas para su gestión y rehabilitación: el Malecón de La Habana y las Escuelas Nacionales de Artes, diseñadas en la década de 1960 por los arquitectos Ricardo Porro y los italianos Garatt y Gottardi, que en su momento fueron el icono de la arquitectura de la revolución cubana.

Izquierda: Distribución funcional del centro histórico. Derecha: Obras realizadas hasta 1996. Fuente: Oficina del Historiador, 1996.



El programa de rescate del centro histórico de Quito iniciado a partir del terremoto de 1987 se ha concentrado en su núcleo central (154 manzanas), donde la Empresa del Centro Histórico ha invertido 50.5 millones de dólares (40 de ellos prestados por el BID) desde 1995 y el Fondo de Salvamento gran parte sus recursos (estimada en 30 millones de dólares entre 1988 y el 2000).

Izquierda: Centro Histórico de Quito, núcleo central y barrios. Derecha: Territorio de trabajo de la Empresa del Centro Histórico. Fuentes: MDMQ, 2003; y Rojas, 1998.

<sup>35</sup> Los cubanos denominan esas zonas como T1, T2 y T3: Zona de mayor potencial histórico y simbólico, Zona de transición y Zona de mayor potencialidad turística, respectivamente. La letra T delata el propósito de la zonificación asignada: el turismo. Las otras zonificaciones son R = Residencial y M = Mixto.

Los propósitos de estos programas impulsados por los gobiernos nacionales y locales con cuantiosos recursos públicos, más allá de un pretendido "neutro" rescate del patrimonio nacional y de la humanidad; de revertir los patrones de crecimiento urbano extensivos sobre áreas verdes; y de aprovechar la infraestructura y servicios comunitarios históricamente acumulados, son evidentes:

- Una parte del centro histórico remozado, con seguridad pública, servicios y sin vendedores "ambulantes" se pone a disposición de visitantes y ciudadanía para su uso y disfrute. Varios inmuebles son restaurados con un uso público (generalmente museos y sedes de instituciones privadas o públicas). Sin embargo, algunos inmuebles remozados no se pueden visitar porque se otorgan (vía venta o concesión) al sector privado, quien una vez que restaura ese "patrimonio de la humanidad", lo cierra al público y los inmuebles no se pueden conocer, sino a través de costosas publicaciones.
- Se revaloriza la propiedad privada con cuantiosos recursos públicos a fondo perdido. Es decir, se subsidia a los propietarios.
- Se pretenden generar las condiciones necesarias para convertir las áreas deterioradas, subutilizadas, obsoletas y ociosas de la ciudad, en zonas de negocios inmobiliarios. En este sentido la inversión pública para rescatar el patrimonio pretende "disparar" (Buenos Aires), "detonar" (Ciudad de México), "hacer más atractiva" (Quito) o "involucrar" (BID) la inversión privada (propietarios, desarrolladores inmobiliarios y promotores de turismo), para generar un proceso sostenible de recuperación del patrimonio urbano.
- Se pretende la reapropiación de un espacio urbano por parte de clases con ingresos altos para usos más rentables, generalmente terciarios vinculados al turismo y la cultura, pero también recientemente a la generación de una oferta de vivienda para población con ingresos medios y altos.

Aquí vale mencionar que los proyectos de "rescate" del patrimonio arquitectónico y urbano generalmente se centran en una pequeña parte de estos territorios (distritos de negocios y gobierno y zonas que albergan los pintorescos ensambles urbanos o la arquitectura más destacada), por lo que generalmente no se requiere del desalojo masivo o abierto de población residente de escasos ingresos. Una visión notablemente diferente a la que consigno y bastante cercana al discurso de la UNESCO y del BID, la constituye la de Dora Arizaga (2003), ex funcionaria del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito y consultora de la misma UNESCO. Para ella, el proceso de recuperación de los centros históricos beneficia a todos porque: se recuperan infraestructuras y servicios urbanos; se reactivan las actividades económicas; se mejora la calidad de vida; se mantiene la identidad cultural; y se pueden generar atractivos proyectos (con ganancias) para la inversión privada. Todo ello puede hacer competitivo ese territorio en el mercado, condición necesaria para atraer inversiones y para el crecimiento económico. Este discurso se sustenta en que en la región no se valoran suficientemente las potencialidades de los centros históricos para el desarrollo y crecimiento socioeconómico; y la falta crónica de recursos económicos.

### **Los centros históricos un plusvalor en el marco de la competencia entre ciudades**

Un último aspecto que conviene señalar es el papel que asumen los centros históricos en el proceso de globalización. En efecto, en la competencia mundial que se da entre las

ciudades por atraer capitales foráneos, los centros históricos se han convertido en un valor adicional que se suma a las capacidades y fortalezas de cada ciudad. Mientras que varias ciudades de la región pueden ofrecer al capital internacional similares condiciones de inversión: infraestructura, instalaciones fabriles, servicios financieros y de comunicaciones, mano de obra barata calificada o no, y un mercado cautivo constituido por cientos de miles o millones de personas, según la ciudad y el tipo de capital que se pretende atraer. Las áreas y barrios históricos aparecen como un objeto único que posee valor histórico y cultural, accesibilidad y atributos suficientes para incrementar el interés sobre esa ciudad.

Para Azevedo (2001), los centros históricos tienen actualmente una visibilidad en escala nacional e internacional, gracias a la proliferación de las nuevas tecnologías de la comunicación, por lo que se han transformado en una pieza clave del *marketing* urbano muy utilizado por los políticos. Aquí complementamos dos aspectos: 1. Esos territorios, merced a su ubicación geográfica, funciones centrales, accesibilidad y símbolos de los poderes civil y religioso, ya gozaban de visibilidad: son territorios que la mayoría de población conoce o transita, donde se visita, compra, protesta o realiza alguna gestión; y 2. El impacto y proliferación de las nuevas tecnologías de comunicación es limitado y relativo en América Latina ¿Cuántas personas de escasos ingresos, que constituyen la mayoría de la población latinoamericana, tienen acceso a una computadora y de ellas cuántas tienen acceso a internet? Así, para muchas familias el acceso a la información continúa siendo a través de la televisión y el radio, donde se realiza por excelencia el *mercadeo político*.

El *marketing* pretende atraer inversionistas y colocar en una mejor posición a los centros históricos, pero también obtener dividendos políticos, que evidentemente no se logran mecánicamente, es decir, la inversión en *marketing* puede ser muy cara y no asegurar los efectos deseados. Azevedo destaca tres casos:

- La imagen que del rescate del centro histórico de Quito se vende, es la de un gobierno local que, apoyado por un crédito del BID, ha abierto las puertas a la inversión privada en el rescate del patrimonio. Esto último le permitió a un Alcalde ganar la presidencia del país (que muy pronto perdió a través de una insurrección popular).
- En Salvador de Bahía la imagen que se vende es la reanimación cultural del centro histórico basada en el resurgimiento de la cultura africana y su fuerte expresión musical. Aquí el poderoso gobernador de Bahía fue reelecto por un período de gobierno más y llegó a ser presidente del Senado.
- En Lima la imagen que se vendía y sobre la que el alcalde de Lima construía su candidatura presidencial, era el rescate del centro histórico, eliminando el comercio callejero. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos en el "rescate" del patrimonio las urnas no le favorecieron a este alcalde – candidato a la presidencia del Perú en 1999.

Aquí podría complementar con otros casos:

- En Buenos Aires, donde está en proceso de construcción un discurso sobre el casco histórico y la identidad de los porteños, se trasmite la imagen de un gobierno local responsable que valora la historia, la belleza y el origen de la cultura porteña. El Alcalde

fue reelecto en el 2003, pero de ninguna manera pretendo señalar que esto se deba a su compromiso con el rescate del patrimonio local.

- La imagen que del rescate del centro histórico de la ciudad de México se transmite entre 2002 y 2004 es doble: 1. Que el sector privado puede invertir en una ciudad gobernada por la "izquierda", y 2. Que el gobierno local no escatima esfuerzos para recuperar la zona: establece acuerdos con el gobierno federal, invierte millonarios recursos públicos y otorga incentivos fiscales. Esta imagen es parte de una estrategia más amplia del gobernante local en la construcción de su candidatura a la presidencia de la República.

La idea de obtener provecho de las transformaciones urbanas, de "embellecer" (una parte de) la ciudad con propósitos políticos y económicos, o de "vender una imagen" para financiar los proyectos urbanos, no es una característica de la globalización ni es nueva. Hall (1996: 119) y Giandomenico Amendola (2000) demuestran que el movimiento de la *ciudad bella* pretendía realizar proyectos urbanos monumentalistas con un doble propósito: 1. Según Hall superar el complejo colectivo de inferioridad de algunas grandes ciudades de los EUA (Washington, Chicago, Cleveland y San Francisco) y según Amendola "hacer la ciudad más bella para la población"; y 2. Ambos coinciden que el segundo propósito era estimular la inversión privada local o externa. Según Hall se pretendía seguir el *modus operandi* de Napoleón III y Haussmann en París, que lograron dos cosas: autofinanciar la renovación urbana y que los ricos ociosos del mundo visitaran la ciudad y dejaran su dinero en montos superiores a los costos de las operaciones urbanas.

Por otra parte, Amendola recuerda que la tarjeta postal es el más antiguo y menospreciado de los instrumentos de *marketing urbano*, es decir, que la venta de la imagen de la ciudad es antigua, pero que en el contexto de la globalización ésta empresa adquiere otra dimensión, pues los capitales y las personas están menos vinculados al territorio que en el pasado. Así, cada ciudad debe encontrar una imagen estratégica para atraer inversiones, empresas y personas, y presentarla como la mejor posible para vivir, producir y competir; se trata de convencer para atraer y de seducir para que la gente y la inversión se queden o vuelvan. El riesgo es que para vencer la "competencia" se adecue la ciudad a las "necesidades del mercado" (inversionistas y turistas). En el caso latinoamericano los esfuerzos son dobles, antes de vender la imagen hay que limpiarla y garantizar la seguridad para las visitas (locales y extranjeras), lo que incluye eliminar la fuerte presencia del comercio en la vía pública y la delincuencia, a través de programas de "reordenamiento" del comercio informal y de toda una parafernalia de seguridad, que comprende presencia policíaca, cámaras de video, etcétera.

El *marketing* urbano a veces utiliza imágenes y mensajes que no corresponden a la realidad. A esto Amendola lo llama "las estrategias de la apariencia", donde cada transformación urbana se asume como un significado vendible y mediático, y la "apariencia" de la ciudad se sobrepone a la ciudad real. El ejemplo más patético (orwelliano) que cita es de Nápoles, donde los indicadores económicos y sociales señalaban (entre 1990 y 1995) que no había cambiado nada y la gente, gracias a una campaña de *marketing*, pensaba que había un extraordinario "renacimiento" de la ciudad. El profesor italiano acota, "vender" la ciudad implica vender muchas ciudades para diversos públicos: inversionistas, intelectuales, habitantes, etcétera.



En América Latina el *marketing* del centro histórico utiliza como imagen y discurso: 1. El rescate integral del centro histórico, cuando en realidad ni es integral ni se realiza sobre todo el centro histórico delimitado como tal por las ordenanzas locales: se trata como hemos señalado páginas atrás, de fuertes inversiones en un pequeño territorio, que en ocasiones "derraman" inversiones "significativas" en la población residente de bajos ingresos para que el proceso de rescate sea "sostenible"; y 2. El reconocimiento que otorga la UNESCO como patrimonio de la humanidad. Aquí mi opinión es enfáticamente opuesta a la autores como Azevedo (2001) que señalan que la obtención de este reconocimiento es la "última" trinchera en la defensa del patrimonio, cuando a todas luces parece ser la "primera". Actualmente muchas ciudades aspiran a obtener este reconocimiento para incorporarlo a la imagen de su centro histórico que se pretende promocionar, como si se tratara de una categoría mayor. Aquí caben todos los superlativos que cada ciudad difunde sobre su centro histórico: el más grande e importante de América, el que obtuvo el primer reconocimiento por la UNESCO, el mejor conservado, el más auténtico, el relicario de América, el más colonial, etcétera. Correspondiendo a esta lógica, varios programas de rescate de los centros históricos insisten más en el valor de imagen que de uso, por ello, se remoja el espacio público y se pintan una y otra vez las fachadas, muchas veces sin mayor preocupación por lo que suceda al interior de los inmuebles.

### **Centro histórico, globalización e identidad**

Algunos autores como Azevedo (2001) asumen que la identidad de los pueblos se encuentra en peligro debido a la homogeneización de la cultura que promueve la globalización a través de los medios masivos de comunicación, la proliferación de las nuevas tecnologías de la comunicación y la migración de personas hacia los países del primer mundo; que los centros históricos y paisajes culturales podrían homogeneizarse, *gentrificarse* y reducirse a "colecciones exóticas" (Arizaga, 2003); o bien, que una expresión de la globalización en los centros históricos es la contradicción existente entre la riqueza histórico cultural y la pobreza económico social (Carrión, 2000). A mi juicio, se exageran algunos efectos de la globalización, porque 1. La alineación que producen los *mass media* y la penetración cultural de los países centrales es anterior a la actual fase de globalización; y 2. El contraste entre la riqueza patrimonial y la pobreza social no es propio de la globalización, sino una característica histórica de los centros históricos latinoamericanos, que se generó cuando la población burguesa abandonó sus propiedades y las subdividió para alquilarlas por cuartos a migrantes del campo y población empobrecida.

Por otra parte, a diferencia de los centros históricos habitados de muchas ciudades pequeñas donde los vínculos entre población y territorio son más directos; en los centros históricos de las grandes metrópolis los vínculos de la población con el centro histórico son diversos y desiguales, y por ende la identificación de cada grupo social con ese territorio: propietarios que no habitan sus inmuebles, población que alquila o vive gratis en ellos de manera transitoria o permanente, defensores del patrimonio, consumidores de la oferta cultural y comercial formal e informal, transeúntes, manifestantes, trabajadores formales e informales, comerciantes, oficinistas, gobernantes, etcétera. Así, aunque para algunos predomine el discurso de gobernantes y defensores del patrimonio (identidad nacional) o la imagen que propagan los medios de comunicación (zona insegura, sucia y abarrotada de



vendedores "ambulantes", o bien, una zona remozada por la acción pública o filantrópica), los vínculos de identidad que la población establece sobre "el espacio más público de la ciudad" es diversa y no necesariamente coincidente: no es gratuito que los defensores del patrimonio promuevan la difusión de los valores patrimoniales entre la población para que ella conozca, valore y defienda el patrimonio.

### **Profundización de las desigualdades sociales y presencia de grupos vulnerables y de comercio informal en los centros históricos**

Producto de las reformas estructurales económicas y de las políticas de apertura económica, privatización, adelgazamiento del Estado y "flexibilización" del empleo, el desempleo se ha convertido en un fenómeno estructural en las ciudades latinoamericanas. Según la CEPAL el 50% de los trabajadores urbanos se ocupan en el sector informal (datos citados por Jordán, 2003). Este hecho es ratificado también por la ONU (UN Habitat, 2003; 27), para quien "las políticas de reajuste económico (...) han reducido los empleos e incrementado la inequidad, lo que ha empeorado las condiciones de vida de la población y ha incrementado el número de tugurios" y de pobres<sup>36</sup>. Así, una parte de varios centros históricos (por su accesibilidad, enorme población flotante y concentración de comercio y servicios), se han transformado en reductos de pobreza, donde cientos de familias de muy escasos ingresos, indigentes y grupos vulnerables, encuentran posibilidades de sobrevivencia: un techo barato o gratuito y acceso a una fuente de ingresos a través del sector informal.

El comercio informal que invade la vía pública es un rasgo que comparten muchas ciudades latinoamericanas, particularmente las áreas centrales. A ello contribuyen varios hechos: la accesibilidad y la concentración de población flotante en las áreas centrales. Así, parte de los centros históricos de algunas ciudades (México, Lima, y Quito) se vienen consolidando como centros de comercio informal en escala regional, que ofertan todo tipo de productos baratos para la población de escasos ingresos: las calles se inundan de vendedores y la vivienda se transforma en bodega. Por otra parte, una constante de los programas de rescate de los cascos históricos son los programas de "reordenamiento" del comercio en vía pública: a través de negociaciones y coerción se pretende que los vendedores callejeros se reubiquen en plazas comerciales. En la década pasada varios centros históricos fueron liberados del comercio callejero. Sin embargo, este fenómeno reaparece con fuerza por presiones políticas y por las crisis económicas, como lo demuestran los casos de los centros históricos de la ciudad de México y Puebla.

### **Participación del sector privado en la gestión de los centros históricos**

Producto de las reformas estructurales económicas y políticas, que incluyen la democratización y la descentralización, se han realizado desde la década de 1990 cambios en los marcos institucionales de gestión de la ciudad y de los centros históricos, que permiten la participación del sector privado bajo formas descentralizadas y privatizadas.

---

<sup>36</sup> Curiosamente la ONU se ha aliado con el Banco Mundial y el BID en el Programa Hábitat y en la *Alianza Mundial de Ciudades* para combatir los tugurios, es decir, con entidades que promueven la privatización y las políticas de ajuste, que han provocado más pobres y más tugurios.

Así, el sector privado nacional e internacional realiza proyectos inmobiliarios que pueden incluir el rescate del patrimonio en varias ciudades: el proyecto Malecón 2000 de Guayaquil, diseñado en el extranjero y promovido por una fundación privada; el primer proyecto para el reciclaje de Puerto Madero en Buenos Aires diseñado en Barcelona; y el primer proyecto del paseo Río San Francisco en el centro histórico de la ciudad de Puebla, realizado en Texas.

Por otro lado, en la década de 1990 han surgido nuevas instituciones público privadas encargadas del rescate de los centros históricos: la Empresa del Centro Histórico en Quito (1995), la Corporación para el Desarrollo de Santiago (creada en 1985, pero opera desde 1990), el Patronato de Lima (1985), el Fideicomiso del Centro Histórico de la ciudad de México (creado en 1991 y estatizado en febrero de 2002), y la Oficina del Historiador de La Habana, organismo del Estado que desde 1993 tiene facultades para canalizar inversiones privadas provenientes del extranjero. La gestión se realiza (supuestamente) bajo la lógica de la recuperación de las inversiones (aunque en muchos casos contiene millonarias inversiones públicas en dólares a fondo perdido) y con la intención de construir nichos de mercado, mientras una visión pragmática sustituye los estudios de planificación por los de factibilidad y las políticas por proyectos. Algunos autores como Balbo (2003) y funcionarios del BID enfatizan lo positivo que ha sido para los proyectos de recuperación de los centros históricos, que éstos sean conducidos por entidades de gestión externas al gobierno local, porque trascienden la duración del mandato del gobierno. Lo que no es tan cierto, los casos de la Ciudad de México y de Quito demuestran que cada cambio de administración local implica un cambio en las prioridades de recuperación patrimonial de esos organismos "independientes", un recambio de los empleados de esas entidades "privadas" y hasta la estatización de la entidad privada.

## CONCLUSIONES

A través de este recuento de factores se evidencia que: la población continúa creciendo en números absolutos y demandando servicios, empleo y vivienda; y que a pesar que el incremento demográfico se desplaza de las grandes a las ciudades medias, éste aún es significativo. Además, las grandes ciudades continúan creciendo en expansión y población, pero pierden población y vivienda en sus áreas centrales. En este contexto, los centros históricos tienden a representar cada vez más una menor parte del parque habitacional y de la población de las ciudades.

El número de pobres y desempleados crece y se concentra en las ciudades, mientras la gente que habita en tugurios se duplicará en 30 años, pues las economías nacionales, insertas en una economía mundial globalizada, han sido incapaces de producir y distribuir la riqueza y de generar las condiciones mínimas para que la población se gane su vestido, sustento y alojamiento. En este contexto, una parte de los centros históricos se ha convertido: 1. En reducto de pobreza, porque allí se encuentran alternativas de sobrevivencia: un techo barato deteriorado y acceso a una fuente de ingresos; y 2. En campamento permanente del comercio informal "ambulante" que oferta productos a la población pobre y aprovecha la accesibilidad del territorio y la concentración de servicios y

población flotante. En algunas ciudades que impulsaron programas de reubicación del comercio "ambulante", éste reapareció a causa de presiones políticas y la crisis económica.

La terciarización formal e informal se incrementa de manera simultánea a la desindustrialización y la crisis económica, y presiona particularmente en los centros históricos, y tiende a desplazar la vivienda por usos más rentables.

Por otra parte, a pesar del apareamiento de nuevas centralidades, los centros históricos continúan desempeñando funciones centrales para grupos de población con ingresos bajos y medios, pero casi no para los grupos de altos ingresos, que tienen sus propias centralidades urbanas de acuerdo a su nivel de consumo.

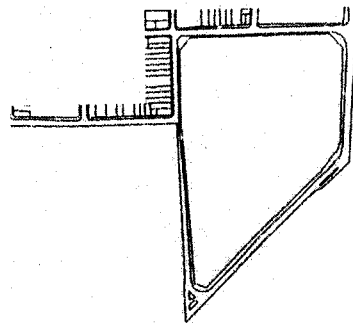
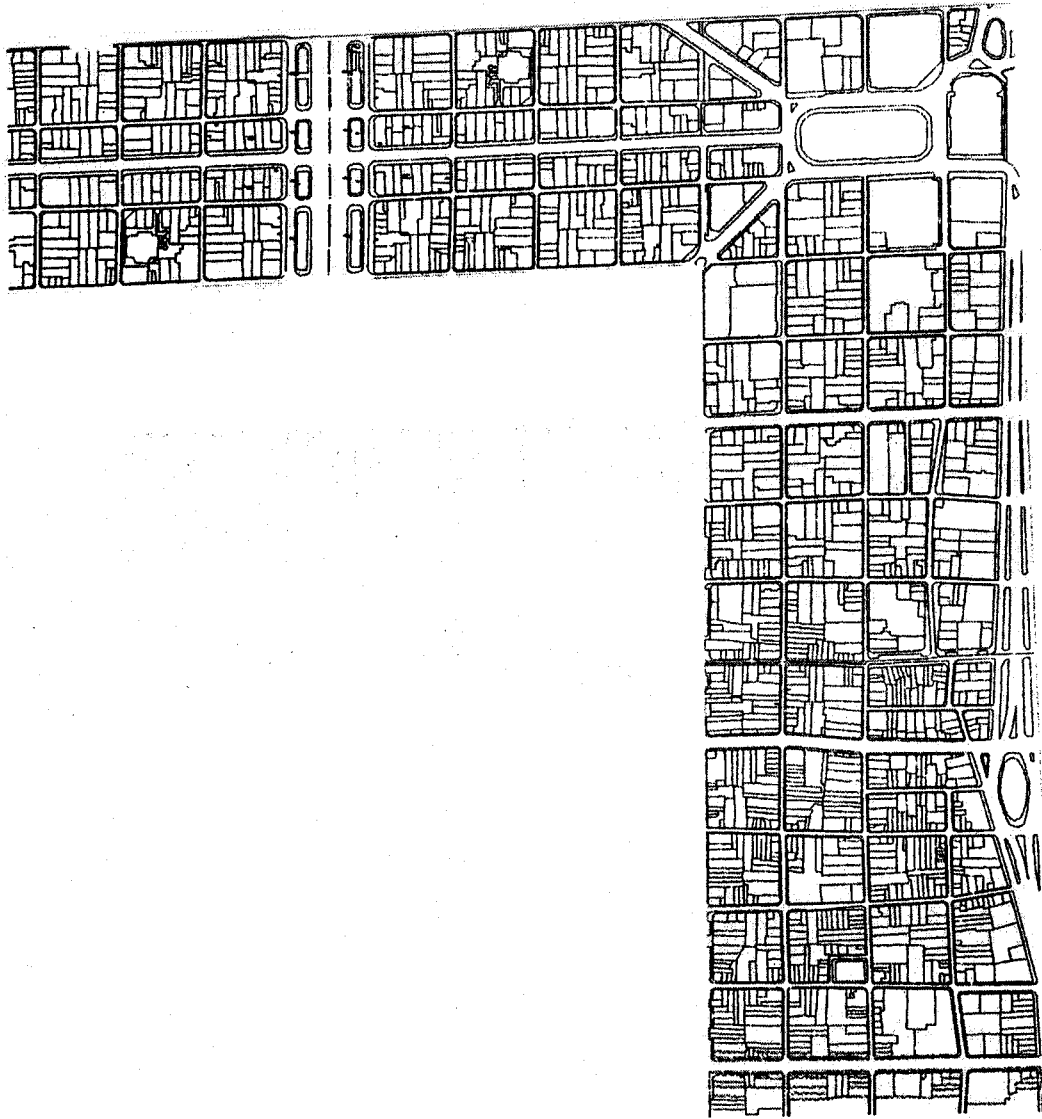
En el proceso de competencia mundial entre las ciudades por atraer capitales foráneos, los centros históricos se han convertido en un valor adicional que se suma a las capacidades y fortalezas de cada ciudad. Asimismo, la tradicional visibilidad de estos lugares se ha transformado en una pieza fundamental del *marketing* urbano y político, para atraer inversionistas y obtener beneficios políticos. Aquí juega un papel predominante el título de Patrimonio de la Humanidad que otorga la UNESCO.

La participación del sector privado en la gestión de los centros históricos, a través de figuras público-privadas, se realiza en beneficio del mercado inmobiliario y turístico, mientras los problemas sociales subyacentes apenas si son atendidos a través de políticas de compensación y en ocasiones se dejan en el ámbito de la filantropía privada o del asistencialismo del sector público.

En este contexto, los programas de rescate, revitalización o regeneración de centros históricos que se han realizado o se realizan en varias ciudades:

1. Subsidian al sector privado y revalorizan la propiedad privada, a través de grandes y sostenidas inversiones públicas a fondo perdido;
2. Actúan únicamente en una parte de los cascos históricos;
3. Pretenden generar las condiciones necesarias para convertir un espacio urbano deteriorado, subutilizado, ocioso y obsoleto, en un mercado inmobiliario;
4. Pretenden la reapropiación de ese espacio por parte de grupos con mayores ingresos, para usos más rentables, generalmente terciarios vinculados al turismo y la cultura, y recientemente también a la generación de vivienda para esa población; y
5. No desalojan masiva y abiertamente a la población residente de escasos ingresos, salvo el caso de los comerciantes en la vía pública, porque actúan en territorios deshabitados o poblados con muy bajas densidades.

# CENTRO HISTÓRICO DE BUENOS AIRES



## TERCERA PARTE

### 6. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN EL CASCO HISTÓRICO DE BUENOS AIRES

#### INTRODUCCIÓN

El centro histórico de Buenos Aires se seleccionó por la concurrencia de diversos esfuerzos recientes sobre la recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, iniciativas puntuales de rehabilitación de vivienda sin desplazamiento de población, y la disputa por el territorio por parte de intereses inmobiliarios, turísticos, residenciales, etcétera.

A. Desde mediados de la década de 1980 confluyen diversas **iniciativas y luchas por parte de diversos actores sociales, para la rehabilitación de vivienda** en los barrios centrales, en el marco de estrategias más amplias, como la **revitalización del casco histórico**<sup>1</sup>, el remozamiento de un par de calles en La Boca, el reciclaje del Puerto Madero, el remozamiento de la Avenida de Mayo, etcétera:

- En 1984 se inició un ambicioso y malogrado proyecto de recuperación del céntrico barrio de La Boca. El programa **Recup Boca** incluía una propuesta de rehabilitación de *conventillos* sin desplazamiento de la población de escasos recursos. De 21 *conventillos* comprados en 1990 por la entonces Municipalidad de Buenos Aires, hasta enero de 2004 se habían rehabilitado menos de la mitad.
- Entre 1990 y 1995 se realizó una de las primeras experiencias de rehabilitación de vivienda en América Latina con el apoyo de la Junta de Andalucía. La rehabilitación de la **Manzana de San Francisco** posee una escala urbana: se intervinieron 8 inmuebles para generar 94 viviendas y 2 locales comerciales. Actualmente el inmueble presenta algunos signos de deterioro y continua latente el tema de la tenencia: las viviendas rehabilitadas se dieron a la población en régimen de inquilinato, pero desde hace años los inquilinos no pagan la renta y hay órdenes de desalojo en su contra, lo que constituye un complicado problema para un proyecto que se presenta como un ejemplo de rehabilitación de vivienda en el corazón de la ciudad sin desalojo de su población.
- Después de años de lucha y resistencia, algunas **organizaciones sociales** conformadas por grupos de ocupantes (invasores en la jerga jurídica mexicana y argentina) e inquilinos que luchan por el derecho a residir en el centro de la ciudad, han logrado adquirir su vivienda en las áreas centrales. Dados los escasos recursos de la población y la ausencia de apoyo público, una cooperativa de vivienda ha desarrollado una estrategia de rehabilitación "progresiva". A través de la ayuda mutua: se rehabilitan paulatinamente los interiores de cada una de las viviendas, bajo un proyecto que redistribuye espacios y se dejan para el final los espacios comunes y la fachada.

---

<sup>1</sup> En Argentina comúnmente se usa el concepto de casco histórico para referirse a la ciudad antigua, aunque recientemente se comienza a sustituir por el de centro histórico.

**B. Las iniciativas de recuperación del casco histórico** y la construcción de un discurso sobre este espacio como escenario de la historia y símbolo de la identidad argentina, son recientes:

- En 1979 la dictadura militar delimita el casco histórico e instaura una Comisión encargada de su preservación. Sin embargo, tres años después el mismo gobierno militar reduce a casi la mitad la zona delimitada bajo el argumento de la afectación a particulares. La medida en realidad se debe a los negocios de los militares para la construcción de una autopista elevada que destruye varias manzanas.
- En 1991, en el marco de un ambicioso programa de revalorización de la ciudad central, que incluye el casco histórico, el Puerto Madero, La Boca y las costaneras Norte (Río de la Plata) y Sur (Riachuelo), se crea la figura de *Área de Protección Histórica*, la número 1 corresponde al casco histórico y conjuntamente con ella se delega la tarea de revitalizar ese espacio urbano a una dependencia pública que por períodos de gobierno se agrupa en la Secretaría de Planeamiento Urbano o en la de Cultura. Desde entonces aparece el discurso de evitar el despoblamiento de la zona, que difícilmente rebasa las buenas intenciones y el papel. En los hechos la verdadera apuesta parece ser el turismo, pues el grueso de los esfuerzos públicos se han concentrado en la mejora de una parte del espacio público y en la promoción de actividades vinculadas a esta actividad.
- El Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires nombró el 2003 como el "Año del casco histórico", en el que se realizaron varias actividades con el propósito de "posicionar" esta zona en la ciudad y en la sociedad porteña. Este territorio se ha constituido en espacio central en la estrategia de desarrollo (urbano, económico, turístico, etcétera) de la ciudad de Buenos Aires: el Plan Urbano Ambiental de la ciudad tiene como una de sus cinco estrategias la consolidación del área central como centro de gravitación en escala local, metropolitana, nacional y subcontinental. El segundo gobierno local de Buenos Aires en 1999 elevó la dependencia encargada de la revitalización del casco histórico a la categoría de Dirección General (sectorizada en la Secretaría de Cultura), por lo que ésta cuenta con un presupuesto propio.

Curiosamente el discurso político sobre el casco histórico de Buenos Aires no varía mucho con respecto al discurso latinoamericano sobre los centros históricos: el espacio urbano se constituye en cuna de la identidad nacional y en espacio "intacto" de la historia, justo en una ciudad donde varios ciclos modernizadores desde fines del siglo XIX han modificado sustancialmente el tejido urbano. Sin embargo, vale destacar que varios investigadores y académicos consideran que el patrimonio de una sociedad está constituido por los elementos físicos de un lugar que, independientemente de cuando fueron hechos, han sido producidos y transformados por la acción y uso de la sociedad en el transcurso de la historia y contribuyen a consolidar su identidad. Asimismo, reconocen que cada generación (re)interpreta su propio pasado y le da sentido de actualidad, lo que mantiene su vitalidad.

C. Debido a su ubicación central y accesibilidad metropolitana el casco histórico es objeto de diversas presiones: 1. La cercanía con la *City* (distrito central de negocios, formado sobre una parte de la traza fundacional no reconocida como "histórica"); el antiguo Puerto Madero

reciclado como centro de servicios y residencia; y la estación de ferrocarril Constitución, nodo de transferencia de transporte, generan un excesivo tráfico vehicular de paso y una gran demanda de estacionamientos y de espacios para oficinas y servicios; 2. El fomento al turismo por parte de las políticas de revitalización del casco histórico, genera una demanda de suelo e inmuebles para servicios; y 3. La existencia de un número considerable de casas tomadas y de otras vacías y subutilizadas.

D. Es importante analizar las escasas experiencias de rehabilitación de vivienda para población de bajos ingresos, realizadas en el marco de otras políticas y programas de regeneración urbana, en una ciudad que: tiene 3 millones de habitantes (12 millones la zona metropolitana); que pierde población, particularmente en las áreas centrales; posee un considerable parque edilicio deteriorado y una enorme infraestructura fabril abandonada; una gran presencia de población que habita en *conventillos y hoteles* estimada en 139,000 personas, más 200,000 personas que habitan en inmuebles invadidos y 120,000 que viven en calidad de "arrimados". En este sentido, éstas experiencias se constituyen en una referencia obligada para cualquier iniciativa o política que pretenda revertir las condiciones habitacionales de deterioro, hacinamiento y pérdida de vivienda y población en esa ciudad, y en un sentido más amplio, son una referencia en el contexto latinoamericano, particularmente para las grandes ciudades, cuyos centros históricos son objeto de problemas urbanos similares y donde tampoco existen políticas habitacionales que enfrenten el problema de los tugurios.

Por último, la realidad Argentina no es muy diferente de la latinoamericana. Sin embargo, este país implementó con mayor celeridad las políticas mundiales de ajuste y reestructuración, adelgazamiento del Estado y privatización de los servicios urbanos. Con ello, los gobiernos neoliberales consiguieron incrementar la pobreza y la marginalidad social a niveles nunca vistos en un país que a principios del siglo XX fue una de las mayores economías mundiales y el "granero del mundo". Asimismo, Buenos Aires comparte algunas especificidades con la ciudad de México como la autonomía de la ciudad reciente (1996), que en teoría otorga a los gobiernos locales nuevas herramientas para enfrentar los problemas y las desigualdades sociales en su territorio.

## **6.A. CONTEXTO URBANO Y SOCIAL**

### **6.A.1. CONFORMACIÓN Y ESTRATIFICACIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD**

Buenos Aires ha concentrado el poder político y económico, y las principales actividades industriales, comerciales y culturales de la nación<sup>2</sup>. Desde fines del siglo XIX las claves de su crecimiento han sido su centralidad, el papel del puerto y la "capitalidad" virreinal y después nacional. Los rasgos y las principales características urbano arquitectónicas del centro de la ciudad se definieron entre 1880 y 1936.

Buenos Aires fue fundada por segunda vez en 1580 para ocupar el Río de la Plata y evitar el expansionismo portugués sobre esas tierras. Hasta principios del siglo XIX fue una ciudad de población y extensión insignificantes, con una economía endeble y un puerto cerrado al

<sup>2</sup> Este apartado está basado en el libro sobre Buenos Aires de Gutman y Hardoy, 1992.



comercio: a principios del siglo XVII la ciudad no sobrepasaba mil habitantes. Por ello, Buenos Aires nunca tuvo suntuosas construcciones coloniales en número considerable. La ciudad cobra importancia en 1776, cuando se convierte en la capital del Virreinato del Río de la Plata, el más pobre y menos poblado de España en América, en esta ocasión el propósito fue contrarrestar el avance extranjero y el contrabando. Ello le permite iniciar actividades comerciales y la exportación de los productos ganaderos. Después de la independencia, en 1813, la ciudad se eleva a capital de las Provincias Unidas del Río de la Plata y desde entonces es sede del gobierno nacional.

Hacia 1852 la ciudad contaba con 85,000 habitantes. La introducción de tranvías de caballo y del ferrocarril conectaron la ciudad con la periferia y las provincias, lo que fomentó su crecimiento en extensión y en altura: nuevos inmuebles sustituían los modestos edificios coloniales. En 1856 un plano abarca 484 manzanas y para 1869 la ciudad tenía 187,000 habitantes que se concentraban en un 80% en la traza fundacional. Vencidas las intenciones de secesión de la ciudad y convertida en Capital Federal de la Argentina en 1880, se asiste a un período de prosperidad basado en un modelo de desarrollo industrial y agroexportador, que consolida el poder económico y político de una elite.



A la izquierda la Av. 9 de Julio construida sobre la demolición de manzanas completas, al centro la Av. De Mayo construida sobre la demolición de corazones de manzana y arriba y abajo las diagonales Norte y Sur.

**Foto cedida por la Secretaría de Planeamiento Urbano, GCBA.**

A partir de 1884 la ciudad comienza a perder su carácter colonial 1. La población crece debido a la incorporación de gruesos contingentes de inmigrantes europeos: en 1887 Buenos Aires era la ciudad más poblada de América Latina con 433,375 habitantes, de ellos el 52% eran extranjeros mayoritariamente italianos; 2. La ciudad que hasta esa década ocupaba casi todo el antiguo damero colonial sin mayores modificaciones que el curso de arroyos y el trazo de antiguos caminos, comienza a expandirse; 3. La industria y la agroexportación crecen vertiginosamente y demandan la construcción de galpones y del

puerto; 4. Aparece una nueva arquitectura ecléctica, mientras que los proyectos urbanos modernizadores, basados en los principios de la higiene y el orden, se inspiran en la renovación urbana del París de Haussmann. Estas transformaciones urbano arquitectónicas hasta la fecha caracterizan al centro de la ciudad: el Puerto de la ciudad (1882) abandonado y reciclado a principios de 1990; la remodelación de la Plaza de Mayo (1884); la apertura de la Avenida de Mayo (1884), de las Diagonales Norte y Sur (entre 1914 y 1930), y de la Avenida 9 de Julio con 140 metros de ancho (1936). Todas estas intervenciones significaron la demolición de edificios y de manzanas enteras.

En 1914 la ciudad tenía 2.6 millones de habitantes, pero para 1947 sumaba 4,7 millones. Los nuevos inmigrantes desde la década de 1930 ya no venían de Europa (migración que concluyó con la crisis de 1929), sino de las provincias argentinas por dos causas: pobreza en el campo y atracción de la riqueza de la capital. A la prosperidad de la ciudad contribuyen directamente las políticas proteccionistas de sustitución de importaciones, que se inician hacia 1930 y se consolidan en 1946 cuando se impulsa la industrialización y se nacionalizan los servicios públicos. La capital "dejó de crecer" desde alrededor de 1940 y desde entonces una población de poco menos de 3 millones de habitantes se ha mantenido con algunas variaciones, aunque con cambios en la distribución espacial de la población y en los usos y actividades del territorio: en el centro aumentaron las funciones administrativas, financieras y comerciales. Los nuevos inmigrantes que no accedían a los *inquilinos* y a la vivienda en propiedad comenzaron a formar asentamientos precarios en la periferia y en algunos baldíos urbanos. En 1947 el 17% de la población era propietaria de su vivienda y en 1960 el porcentaje sube a 45%. En efecto, desde la década de 1940 la proporción de vivienda en alquiler desciende considerablemente, en 1960 el 50.6% del parque habitacional era de alquiler y para 1980 baja al 24.8%.

Entre 1955 y 1976 todas las presidencias constitucionales fueron interrumpidas por golpes militares. La última dictadura militar (1976 – 1983) modifica sustancialmente las políticas económicas (apertura a las importaciones, ajuste y adquisición de deuda externa), lo que implica el cierre del 20% de las industrias de mayor tamaño, ello afecta directamente a Buenos Aires y su zona metropolitana, que concentraban la industria. Sin embargo, la Capital Federal ya se especializaba en las actividades comerciales, administrativas, financieras y de comunicación. En 1960 la población del área metropolitana era de 6.85 millones de habitantes, pero para 1991 ascendió a 11.32 millones, crecimiento que se efectuó en los partidos (municipios) aledaños a la Capital.

### **La dictadura y el desplazamiento de los pobres de la ciudad**

Aquí vale la pena detenerse un poco para analizar el proyecto desarrollado por la última dictadura militar argentina en la ciudad de Buenos Aires, que Oscar Ozlak (1991) espléndida e incisivamente estudia y a veces de manera terrible relata. Para él, las políticas urbanas de la dictadura pretendían "blanquear" la ciudad y desplazar a través de métodos coercitivos y por la fuerza a los pobres<sup>3</sup>. Ozlak analiza la liberalización del mercado de vivienda en inquilinato, la eliminación de las villas miseria y la construcción de autopistas; acciones

<sup>3</sup> El titular de la Comisión Municipal de Vivienda de Buenos Aires durante la dictadura decía que "Vivir en Buenos Aires es un privilegio, (...) no es para cualquiera sino para el que lo merezca", citado por Selzer, 2003.

implementadas por el gobierno municipal en manos de la fuerza aérea, a quien fue adjudicada la administración de la ciudad.

- **Transformaciones en el mercado de vivienda urbana:** Con el descongelamiento de alquileres de vivienda entre 1976 y 1979 alrededor de 460 mil personas en el país perdieron definitivamente el privilegio que tuvieron desde 1943. En 1976 el 15% de los alquileres de Buenos Aires estaba en régimen congelado y alojaba alrededor de 184 mil personas. Para los militares sólo los jubilados (1.42% de la población) requerían ayuda, los demás podían resolver su problema de vivienda por sí mismos. Entre 1977 y 1978 se iniciaron 61 mil juicios de desalojo en escala metropolitana. Los siguientes plazos de descongelamiento de alquileres (31/03/1979 y 30/11/1979) ocurrieron de igual manera, sin alternativa para la población y sin mayor escándalo. A pesar de la dimensión de la tragedia, Ozlak señala que no hubo conmoción social, ni se registraron disturbios, ni manifestaciones, "la ciudad asistía (...) insensible a un drama que no trascendía más allá del ámbito de las familias afectadas". En este momento se incrementó la demanda de cuartos de *inquilinos y hoteles* (forma de inquilinato) en toda la ciudad.
- **Erradicación de las villas miseria:** Estos enclaves de pobreza urbana prosperaron desde 1940. Para 1971 había 741 "islotos de miseria". Este fenómeno tuvo diversas respuestas, generalmente ambiguas, por parte de diferentes gobiernos: diálogo, tolerancia, erradicación puntual, mejora, asistencialismo, etcétera. Para el último gobierno militar las villas eran una "aberración urbana" que se debía erradicar, llegando al extremo de deportar (sic) durante 1977 en trenes especiales a sus países de origen a contingentes de familias de bolivianos y paraguayos residentes de esas "villas". Para la dictadura la población "villera" no merecía ni tolerancia ni asistencia del Estado, pues se trataba de gente que le "gustaba" vivir en un ghetto sin moral donde nadie entra; de gente de muy bajo nivel laboral y de "extranjeros que poseían autos, comercios, terrenos y casas, no pagaban impuestos y formaban mafias y nidos de delincuencia". La erradicación fue implementada por la Comisión Municipal de Vivienda, (organismo que debería fomentar las soluciones habitacionales) con procedimientos característicos de un operativo militar: en la primera etapa se realizaba un diagnóstico físico y social; y en la segunda se demolían casas abandonadas, se exigía el pago de reparación de instalaciones eléctricas y se "motivaba" a la población a encontrar otro alojamiento. Para quien después de esas fases de amedrentamiento no se había ido, venía la fase de erradicación propiamente que incluía "apoyo" para el traslado a un terreno propio, retorno a su país de origen y en pocos casos apoyos crediticios. Entre 1976 y 1980 fueron erradicadas 183,802 personas.
- **Expropiaciones por construcción de autopistas urbanas:** En 1977 la Junta Militar anunció un nuevo Código de Planeamiento Urbano y un Plan de autopistas, que penetran hasta el centro de la ciudad, como parte de los esfuerzos de modernización de la ciudad, que la ayudarían a despojarse de "inadecuados rasgos coloniales" (sic). Se trata del mismo gobierno que dos años después delimita la zona del casco histórico, por ser un ámbito urbano que posee la "tradicional arquitectura colonial" (argumento que además no es tan cierto, pues como veremos más adelante, la mayor parte del patrimonio arquitectónico es del siglo XIX y XX). La "necesitada" obra se hizo sobre propiedades que "ya habían cumplido con exceso su vida útil", por lo que decenas de corazones de manzanas fueron expropiados y los inmuebles destruidos: el casco

histórico delimitado en 1979 fue reducido y partido en dos a través de una nueva ordenanza en 1982, y 8 manzanas fueron destruidas total o parcialmente. Este proyecto es calificado como el mayor plan de demolición realizado en la historia de la ciudad.



La autopista elevada 25 de Mayo atraviesa el barrio de San Telmo.

Todas estas medidas produjeron el desplazamiento de la población, que tuvo que encontrar una solución habitacional en las zonas periféricas del Gran Buenos Aires (zona conurbada) o en los tugurios de las zonas centrales, a costa de padecer hacinamiento, promiscuidad, deficiencias de servicios e inseguridad física y jurídica. Ozlak señala que para los militares (igual que para otros gobiernos autoritarios aunque electos democráticamente) no existe la distancia entre voluntad y acción y no se admite oposición, pues la acción estatal se aplica por "el bien" y con energía, y es una empresa redentora que sólo merece gratitud eterna.

Como resultado de las políticas de ajuste los niveles de pobreza aumentaron y la segregación urbana se exacerbó. En 1980 se estimaba que un cuarto de la población argentina vivía en condiciones de precariedad y hacinamiento, mientras que la riqueza se concentraba en pocas manos. Asimismo, mientras miles de personas padecían el problema de la vivienda, el 15.6% del parque habitacional se encontraba desocupado.<sup>4</sup> El retorno de la democracia implicó un reflujo de la población a la capital, a través de la formación de nuevas "villas de emergencia" y la invasión de edificios, en donde las organizaciones de inquilinos tienen otra vez presencia, después de un período en que fueron desarticuladas y reprimidas. Ese año, el 3% de la vivienda eran *conventillos* y 3% *hoteles* (forma de *conventillo*), en donde vivían 150,000 personas (5% de la población total), mientras que el 8% del parque habitacional de la capital padecía precariedad o deterioro.

#### 6.A.2. ESTRUCTURA URBANA Y TENDENCIAS DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO

En el 2001 habitaban en el área metropolitana de Buenos Aires 12 millones de habitantes, de los cuales 2.7 corresponden a Buenos Aires capital federal. Hay 189,265 personas menos que en 1991, lo que equivale a una pérdida de población promedio de 18,900 habitantes por año, 1,577 por mes y 52 por día. Las zonas que pierden más población son los distritos centrales y parte del barrio Norte. Esta tendencia de pérdida de población hunde sus raíces

<sup>4</sup> Para la Asociación de Inquilinos de la República Argentina (Wainfeld, 1991) si los departamentos cerrados se pusieran en el mercado de vivienda en renta, bajarían los precios de los alquileres.

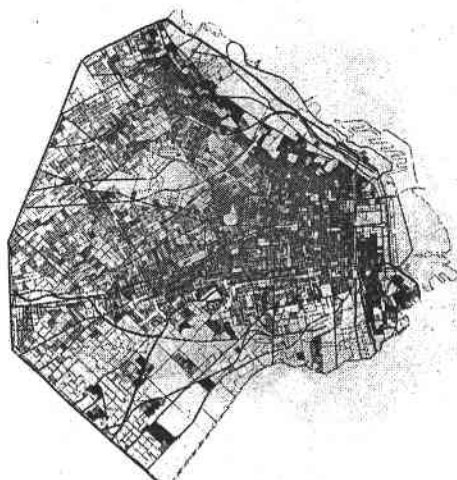
en la década de 1940: la ciudad no retiene su crecimiento vegetativo y mantiene una población "estable" de casi 3 millones de habitantes.

La ciudad tiene una extensión de 202.9 kilómetros cuadrados (20,290 Has), una densidad promedio de 13,679 habitantes por Km<sup>2</sup> (136 Hab/Ha) y esta dividida en 47 barrios. Buenos Aires es una ciudad de fuertes contrastes sociales y urbanos. Para Gutman y Hardoy (1992), la extrema pobreza y la extrema riqueza no se ven ni se tocan en una ciudad altamente jerarquizada, unos no llegan al centro por los costos del transporte y los otros tampoco lo hacen porque tienen sus exclusivos centros de consumo y sus barrios con seguridad privada. Ambas esferas corresponden a economías diferenciadas pero complementarias:

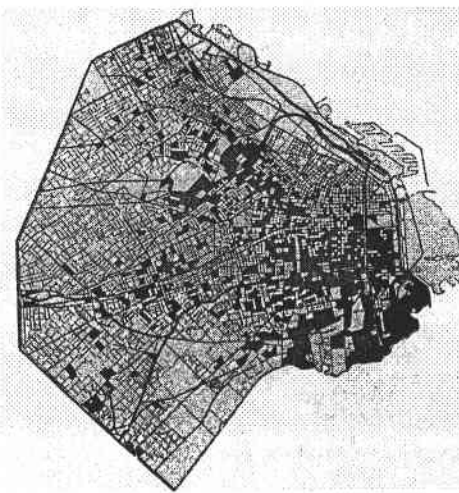
- La mitad norte de la ciudad posee las mayores densidades de habitantes y edificaciones, la población de mayores ingresos y con mejores índices de educación, y las edificaciones de mayor altura.
- La mitad sur concentra todas las villas miseria, menos una; la población más joven; los inmigrantes; los mayores índices de contaminación; la casi totalidad de los conjuntos habitacionales construidos por el Estado; la mayor cantidad de industrias, muchas de ellas ahora abandonadas; el hábitat más degradado; las viviendas precarias; y los *inquilinos*, particularmente concentrados en San Telmo, La Boca y Barracas

La bipartición de la ciudad se refleja también en el casco histórico: en el norte se ubica el distrito de negocios (edificios con mayores alturas, mejor estado físico y ausencia de población); y el sur tiene aún carácter de barrio con densidades considerables de vivienda, servicios y comercio, y deterioro físico considerable.

Otro rasgo de la ciudad independiente de las características físicas, es la concentración de vivienda en alquiler en las áreas centrales de la ciudad, mientras que la vivienda en propiedad se encuentra en el resto del territorio.



**Densidad de población 2001**



**Inquilinos**

**Los puntos más oscuros indican la mayor densidad de población y de inquilinos**

Las actividades industriales han sufrido un retroceso debido a procesos de desindustrialización, reubicación por altos costos del suelo y encarecimiento de las

condiciones de producción, por ello decenas de galpones y fábricas permanecen abandonadas (Néstor Jeifetz los llama "el cementerio de la globalización"). Sin embargo, la ciudad concentra una gran cantidad de establecimientos industriales, comercios y empresas de servicios, que en conjunto emplean a 2.1 millones de personas (la mitad vive en la capital) y produce el 25% del PIB argentino (GCBA, 2001).

Para Mignaqui y Elguezabal (1997) la ciudad de Buenos Aires a fines de la década de 1990 empezaba a evidenciar los impactos de la reestructuración económica global y de las políticas de ajuste, realizadas a partir de la Reforma del Estado argentino en 1989, que le permitió al gobierno la privatización o concesión de las empresas públicas (servicios urbanos) y la descentralización administrativa, que lejos de resolver las desigualdades socioeconómicas, las ahondaron. En esta etapa se realizaron 1. Proyectos urbanísticos en el centro de la ciudad con una nueva forma de gestión público privada y un papel activo del Estado y 2. Un proceso de modernización selectiva de la ciudad que actúa en las áreas urbanas más rentables. En este mismo sentido, otros autores señalan que estos proyectos evidencian la transferencia de recursos públicos (de todos los ciudadanos) a manos privadas por la vía de los subsidios directos o indirectos: el Estado libera tierras previa realización de obras de infraestructura y servicios urbanos para revalorar el capital, que se entregan al sector privado para su explotación y uso. De un total de 34 proyectos urbanos públicos realizados y promovidos entre 1989 y 1997, el 44% son de modernización urbana y 38% de obras viales, lo que según las autoras da cuenta del interés del Estado por "garantizar las condiciones generales de la producción" como es la concesión de rutas, accesos metropolitanos, terminales portuarias y aéreas, y red de transporte colectivo de pasajeros subterráneo. Entre los proyectos destacan:

- La continuación de la red de vías rápidas (9 de Julio Norte y Sur, y autopista AU3).
- El programa de rescate del casco histórico.
- La renovación del antiguo Puerto Madero, ubicado en el borde del área central, como un nuevo barrio de servicios y residencial para clases altas con 300 mil M2 para comercio, oficinas y vivienda. El proyecto es gestionado por una empresa público privada e incluye 170 hectáreas de tierras nacionales urbanizadas y privatizadas a bajo costo, un paseo de 3 kilómetros sobre los espejos de agua de 4 diques y la conservación de la arquitectura (antiguos almacenes del puerto).
- El saneamiento y control de inundaciones de La Boca, con financiamiento del BID, para posibilitar un proceso de renovación urbana, con la intención de incorporar el sur (pobre) con el norte (opulento).
- El Programa de Recuperación de la Avenida de Mayo PRAM (remozamiento de fachadas y mejoramiento del espacio público), eje cívico que vincula la Plaza de Mayo, donde se ubica el Gobierno Nacional, con la Plaza de los dos Congresos. El programa fue cofinanciado por la Agencia Española de Cooperación Internacional y el gobierno local.
- El reciclaje del antiguo Abasto, con financiamiento internacional (George Soros).

### **6.A.3. CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DE LA CIUDAD**

En el 2001 había 725,110 departamentos (70.7% del parque habitacional) ubicados mayoritariamente en el norte de la ciudad y 248,926 casas (24.3%) que predominan en el



sur; 55,799 personas vivían en *conventillos* y 37,601 personas en *hoteles y pensiones*, que representaban el 2.02% y el 1.81% de las viviendas respectivamente. Sin embargo, estos datos publicados en *internet* (INDEC, 2002) y no desglosados por barrio, son a todas luces conservadores. En efecto, datos desagregados de 1995 contenidos en el *Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires* (GCBA, 2001) señalan que 122,988 viviendas presentaban hacinamiento y/o precariedad (11.6% del parque habitacional) en donde vivían 500 mil personas (el 15% de la población total). De este total de viviendas 15,175 viviendas se encontraban en "villas de emergencia" con 70,286 personas, mientras que 280,000 personas habitaban en *inquilinos y hoteles*, que se concentran en el Sur, La Boca y Barracas. El mismo *Plan* destaca que en 1991 había 200,000 personas que habitaban en inmuebles invadidos y otras 120,000 personas vivían con familiares en calidad de "arrimados".

## 6.B. EL CENTRO HISTÓRICO

### 6.B.1. DELIMITACIÓN Y ESCALA

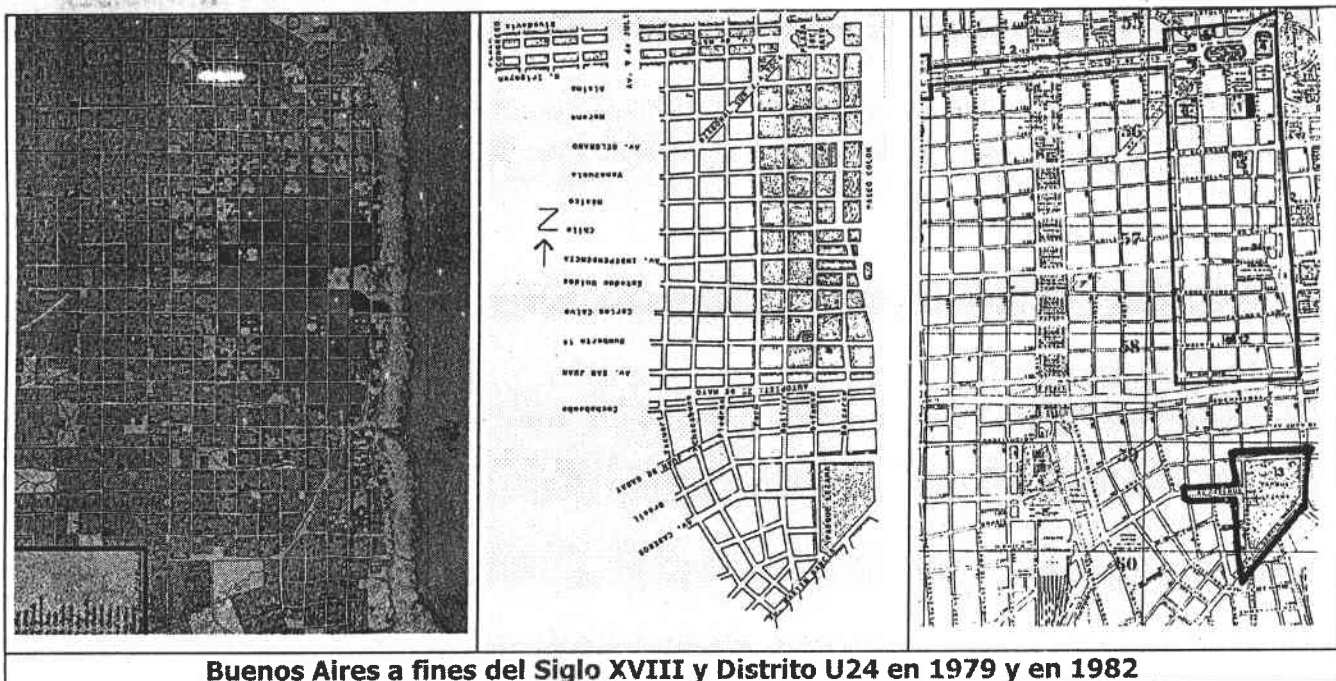
Junto con la *City* el casco histórico de Buenos Aires constituye el núcleo central de la ciudad, posee una localización privilegiada, un rico patrimonio y una importante presencia cultural e institucional. Se integra por parte de los barrios de San Telmo y Monserrat.

No resulta ocioso traer a colación la traza fundacional de Buenos Aires realizada en 1580 para demostrar lo subjetivo que es "delimitar" un centro o casco histórico. Mientras en la mayor parte de los centros históricos latinoamericanos se incluye la traza fundacional y a partir de ahí varían los criterios para incorporar otras zonas tales como los límites de la ciudad hasta el año 1900 o los barrios de principios del siglo XX con arquitecturas particulares, en Buenos Aires sólo se toma una parte de la traza colonial, aunque se dice que la delimitación del casco histórico es "coincidente" con el casco fundacional.

La traza de 1580, hecha por Juan de Garay, consiste en un damero de 144 manzanas, 9 en sentido este - oeste y 16 en sentido norte - sur de 140 varas de lado y calles de 11 varas de ancho, superficie que corresponde con las actuales calles de Balcarce - 25 de Mayo (este), Viamonte (norte) Libertad y Salta (oeste) e Independencia (sur). La delimitación del casco histórico omite la mitad norte (63 manzanas) de la traza fundacional que conforma parte de la *City* o distrito central de negocios, una zona en donde desde fines del siglo XIX se realizó una gran sustitución de inmuebles antiguos, por edificios con cada vez mayores alturas destinados a servicios. Sin embargo, la zona omitida aún contiene algunos vestigios de la arquitectura colonial y muchos ejemplos de la arquitectura ecléctica que se construyó entre 1880 y 1930. Entonces, más que la "ausencia de edificios patrimoniales", lo que parece haber condicionado la extraña delimitación de este casco histórico (un área en forma de "ele"), son los intereses inmobiliarios. Aún hoy arquitectas comprometidas con la salvaguarda del patrimonio y desarrollo de la ciudad<sup>5</sup> mencionan que a la *City* nadie la ha querido tocar por los intereses en juego.

<sup>5</sup> Entrevista con las arquitectas Liliana Aslan y Alicia Santaló, realizada en Buenos Aires el 2/12/2003. Las arquitectas son parte del equipo que realizó el Inventario del Patrimonio Urbano publicado en 7 tomos, que





Buenos Aires a fines del Siglo XVIII y Distrito U24 en 1979 y en 1982

- El **30/03/1979** la intendencia militar dicta la Ordenanza 34.956 que delimita como casco histórico, bajo el nombre de **Distrito U24** (Viñuales, 1990), una superficie que incluye 140 manzanas y se extiende en los barrios de San Telmo, considerado "reliquia histórica", Monserrat y Catedral al Sur. Ese mismo año se crea la *Comisión Técnica Permanente* para la preservación de zonas históricas con la misión de realizar labores de rescate y de autorizar cualquier obra de mejoramiento, restauración o nueva que un particular pretenda realizar. Desde entonces se fomenta la apertura de restaurantes, el comercio de antigüedades y la realización de trabajos arqueológicos. El Distrito U 24 se incluyó en el Código de Planeamiento Urbano, que prohíbe modificar la estructura parcelaria, establece normas de edificación nueva y publicidad, y no permite la edificación imitativa de estilo.
- El **31/03/1982** la misma intendencia militar modifica esta zona, a través de una nueva Ordenanza 37.617 que deroga toda disposición anterior sobre el ensanche de calles existentes, **reduce el distrito U24 a casi la mitad** y lo divide en dos partes separadas por una franja de tres manzanas de ancho para la construcción de la autopista 25 de Mayo, lo que implica la destrucción de los corazones de manzanas en la ciudad y su centro, así como el abandono y deterioro de las áreas adyacentes al autopista. Entre los argumentos se señalaba que "algunos sectores se oponían a la limitación de uso de sus propiedades, la imposibilidad de demoler edificios preexistentes y las dificultades de introducir modificaciones de carácter arquitectónico en las fachadas (...) y porque se desnaturalizan los precios de venta de las propiedades"<sup>6</sup>.

servió de base para definir la figura de Área de Protección Histórica. (Aslan, Joselevich, Novoa, Saiegh y Santaló, 1992).

<sup>6</sup> "Distrito U24", en *San Telmo, Buenos Aires nos cuenta No. 4*, Buenos Aires, abril de 1983.

- En diciembre de 1991 el Concejo Deliberante (legislativo) sancionó la ordenanza 45.517 que crea la figura del **Área de Protección Histórica (APH)** para la preservación de zonas urbanas con patrimonio urbano arquitectónico. Al casco histórico se le otorga el APH **número 1**, sin modificar los límites establecidos en 1982, es decir, se continúan considerando dos zonas separadas con 76 manzanas, 1,200 predios y 804 inmuebles catalogados. Se establecen tres categorías de catalogación: histórico cultural, arquitectónico y urbano ambiental. A cada una le corresponde un nivel de conservación patrimonial: integral, estructural y cautelar, que transitan de la prohibición total para modificar el inmueble en dirección de una mayor libertad de transformación de los interiores, conservando la fachada. Estos criterios se parecen a cualquier legislación positivista latinoamericana, en donde se catalogan los inmuebles más grandes, suntuosos y decorados, a los que fácilmente se les ubica como escenarios de cualquier hecho histórico y a la arquitectura menor con un lenguaje común se le asigna el valor de contexto o ambiente. La figura de APH ha sido usada en Buenos Aires para delimitar otras 47 áreas e hitos urbanos.
- Una nueva definición entró en vigor con un decreto del 2001 que crea la Dirección General del Casco Histórico (DGCH) y establece el **Área del Casco Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, el Eje Cívico y su Área de Influencia** con una superficie de casi 5 kilómetros cuadrados (2.5% de la superficie total de la ciudad, donde vivía el 3.8% de la población total en 1991) e incluye el APH 1. En efecto, la DGCH, sectorizada en la Secretaría de Cultura, considera que los límites del casco histórico fueron definidos de manera arbitraria y que dejaron fuera de la zona catalogada a importantes monumentos. En este sentido actualmente están trabajando para modificar el APH 1 y proponer una Ley de Protección del casco histórico, que incluye la delimitación de un perímetro de protección al casco histórico (en la práctica es un perímetro "B") y una normativa especial<sup>7</sup>. Esta iniciativa no incluirá la otra parte de la "ciudad histórica", es decir la zona en donde se formó la *City*, pues para la DGCH esa zona no ha conservado patrimonio.

### 6.B.2. ASPECTOS URBANOS Y ARQUITECTÓNICOS

El casco histórico se ubica en una meseta que se eleva con pequeñas ondulaciones a un costado del Río de la Plata. La traza urbana es regular con manzanas en damero, presenta pequeñas deformaciones generadas por accidentes naturales (Balcarce por el río) y por proyectos modernizadores (la Diagonal Sur y los ensanches de las avenidas). que rompen la ortogonalidad pero refuerzan la centralidad de la Plaza de Mayo, donde se ubican la Casa de Gobierno Nacional, el Cabildo y la Catedral. Producto de diversas sucesiones, subdivisión y venta de terrenos e inmuebles, realizados en el transcurso del tiempo, los lotes son largos y angostos, más grandes en torno a Plaza de Mayo y más chicos en torno a la Plaza Dorrego.

#### Estructura urbana y usos del suelo

El casco histórico posee ámbitos territoriales claramente diferenciados:

<sup>7</sup> Entrevista con la Arq. Estefania Airaldi, Área de Planificación de la Dirección General del Casco Histórico el 17 de diciembre de 2003.

- La **Avenida de Mayo**, inspirada en los bulevares parisinos de Haussmann, es un eje que une el Congreso (legislativo nacional) con el Palacio de Gobierno Nacional o Casa Rosada. La zona se integra por oficinas públicas y privadas, comercio y hoteles. La arquitectura es ecléctica y presenta una gran homogeneidad. Son altos los valores de ocupación del suelo y pocos los residentes.
- **Montserrat** es una zona con mezcla de usos del suelo (vivienda, comercios de mayoristas y oficinas). Concentra edificios de la industria textil, algunos totalmente vacíos, construidos en 2 y 3 niveles. Se trata de una arquitectura industrial construida con hierro y cristal entre fines del siglo XIX y principios del XX, donde se alojaban las empresas textiles con oficinas, almacenes y salas de venta y exhibición. La zona posee densidades de población altas (hasta 591 habitantes por hectárea).
- **San Telmo** conserva en gran medida sus atributos de mediados y fines del siglo XIX, a pesar de diversos planes y proyectos de modernización. El barrio es un centro de antigüedades, bares, restaurantes y vivienda para población de ingresos medios y bajos. Las mayores alturas de los edificios se concentran en las zonas próximas a las grandes avenidas. Asimismo, esta zona tiene sus diferencias:
  - Zona A, cercana a la Plaza de Mayo: Presenta procesos de terciarización por presión del distrito de negocios, posee enclaves de gran valor (Colegio San Francisco, Manzana de las Luces) y edificios anteriores a 1930 en buen estado, pero al mismo tiempo la mayor renovación edilicia. Así como alta confluencia de transporte, altos valores de ocupación del suelo y pocos residentes.
  - Zona B: Presenta mezcla de usos del suelo, inmuebles abandonados, estacionamientos en baldíos y algunos ejes comerciales y turísticos. Los edificios predominantes datan de fines del siglo XIX y hasta 1930. La zona tiene un perfil turístico con desarrollo comercial (antigüedades). Se presentan *conventillos* y *hoteles* deteriorados, así como casas tomadas por abandono y deterioro.
  - Zona C: Zona de carácter barrial con buen estado edilicio, parcelas con escaso frente y amplio fondo. Predominan los edificios anteriores a 1930. Aquí también hay presencia de *conventillos* y *casas tomadas*.

### Imagen urbana

El casco histórico es un testimonio vivo de las transformaciones urbanas acontecidas en la ciudad en más de cien años, a costa de la destrucción de inmuebles y manzanas enteras. En el caso de las vialidades algunas fueron hechas para embellecer la ciudad (Avenida de Mayo, Diagonales Norte y Sur), para "engrandecerla" (la Avenida 9 de Julio construida sobre la supresión de manzanas enteras); otras para dar mayor accesibilidad al tráfico de autos (Independencia, Belgrano, Entre Ríos, Juan de Garay); y otras por negocio inmobiliario (Autopista 25 de Mayo). Las intervenciones más antiguas presentan la arquitectura más destacada, mientras que en las vialidades abiertas más recientemente aún muestran las huellas del ensanche: innumerables baldíos, baja densidad edilicia y degradación urbana.

## Equipamientos, infraestructura y servicios urbanos

Los barrios Monserrat y San Telmo poseen 4 primarias, 2 secundarias, 6 universidades, 13 iglesias, 32 teatros, 31 museos, una escuela de educación artística y un instituto privado de restauración, lo que aunado a los 804 edificios catalogados (70% del total de la ciudad), 34 cafés notables, bares y *tanguerías*, 98 restaurantes reconocidos, hacen al casco histórico la zona con mayor concentración de espacios culturales. La zona cuenta con todo tipo de infraestructura, sin embargo, parte de ella se encuentra obsoleta.

### Principales problemas de la estructura vial y de transporte

La zona padece conflictos viales, exceso de tráfico vehicular y deterioro ambiental producto de su ubicación cercana a la *City* y las estaciones ferroviarias que funcionan como estaciones de transbordo metropolitano (trenes, microbuses y taxis). Aunado a ello, la zona es atravesada por autopistas metropolitanas (25 de Mayo y la 9 de Julio) que además de segmentar el territorio, producen contaminación atmosférica y auditiva. Tal vez ello explica el pujante negocio de los estacionamientos en superficie, como lo demuestra la alta densidad de éstos en San Telmo.

### 6.B.3. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS

#### Pérdida de población

Las áreas centrales de la ciudad pierden población desde la década de 1960. Actualmente, los barrios de San Telmo y Monserrat, donde se ubica el casco histórico, tienen una población que ronda los 60,000 habitantes (2% de la población total de Buenos Aires) en un territorio que representa el 1.65% de la ciudad capital. En una década se perdió el 19% de la población (15,345 habitantes), que equivale a la salida anual de 1,534 personas, mientras que en el mismo período la Capital Federal perdió el 6.3% de la población.

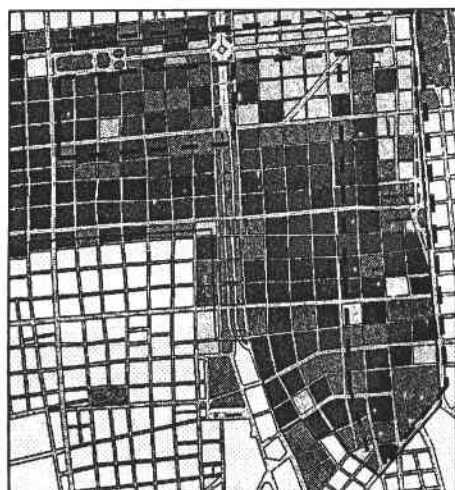
Barrio	Población		Superficie (Km <sup>2</sup> )
	1991	2001 <sup>(1)</sup>	
Monserrat	46,745	35,456 <sup>(1)</sup>	2.2
San Telmo	28,204	24,148 <sup>(1)</sup>	1.3
TOTAL	74,949	59,604 <sup>(1)</sup>	3.3
Buenos Aires	2,965,403 <sup>(2)</sup>	2,776,138 <sup>(2)</sup>	202.9 <sup>(2)</sup>
Gran Buenos Aires	10,918,027 <sup>(2)</sup>	11,461,091 <sup>(2)</sup>	4,000 <sup>(2)</sup>

Fuentes: Cabrera, 1998; (1) DGCH, 2003; e (2) INDEC, 2002.

Díaz Orueta (2004) y Lourés (1997) señalan un doble fenómeno de pérdida y llegada de población en el barrio de San Telmo: entre 1970 y 1980 se perdió el 15.7% de los residentes y el 7.9% entre 1980 y 1990. Pero por otra parte, hubo un rejuvenecimiento de la población, se trata de la llegada de nueva población de entre 15 y 29 años. Este doble fenómeno de pérdida y ganancia de población se explica en el ámbito de la vivienda: por un lado, se pierden viviendas por deterioro y cambio de actividad (oficinas, estacionamiento en superficie y comercios), y por otro, se incrementan las modalidades de vivienda precaria: entre 1980 y 1990 la vivienda precaria se incrementó y abarca al 9,2% de la población.

El despoblamiento del casco histórico obedece a que la zona se encuentra sujeta a presiones inmobiliarias y al deterioro por falta de inversiones. En el primer caso, se trata de 1. Su localización cercana al centro administrativo y de negocios (*City*), la Estación ferroviaria regional Constitución (centro de transferencia) y a Puerto Madero (nuevo barrio de servicios y residencial para clases con ingresos altos) y 2. La zona se ha convertido en un centro turístico con negocios de antigüedades muy activo, de manera particular desde que fue calificada zona patrimonial. Además, las carencias de los barrios sureños los hace dependientes del centro y del corredor norte, situación que se acentúa con la estructura radial de la ciudad.

Finalmente, es necesario insistir que el casco histórico no es homogéneo, y que hay zonas en donde de facto no existen más viviendas (territorio más cercano a la Plaza de Mayo, que colinda tanto con el centro administrativo y con la *City*), mientras que en el resto del territorio hay una presencia de *conventillos*, *hoteles* y *casas tomadas* por abandono y deterioro de la zona.



Población Hab/ha	
□	1 - 179
■	180 - 388
■	387 - 591
■	592 - 843
■	844 - 1510

Densidad de población, datos de 1991

### Indicadores del mercado inmobiliario

No dispongo de información relativa al mercado inmobiliario en el casco histórico, salvo un par de datos consignados en una publicación reciente (GCBA, 2003), que indica que los valores estimados para la venta de departamentos usados en San Telmo y Monserrat varía de los 400 a los 500 dólares por metro cuadrado, que corresponden a los valores medios de la ciudad. Los valores más altos (barrios de la zona norte: Recoleta y Belgrano) se encuentran entre los 650 y los 800 dólares por metro cuadrado.

### Situación jurídica de la posesión y propiedad inmobiliaria

Los indicadores de vivienda (no conseguí otros datos de la tenencia inmobiliaria) señalan que el 30.9% del parque habitacional es de alquiler, de propiedad privada el 55%, y un 8.5% se encuentra "prestado" (Cabrera, 1998), lo que hace suponer un índice elevado de irregularidad en la tenencia de los inmuebles.

#### 6.B.4. PAPEL QUE DESEMPEÑA EL CENTRO HISTÓRICO EN EL PAÍS, LA REGIÓN Y LA ZONA METROPOLITANA

Entre 1870 y principios del siglo XX en una parte del centro se consolidaba la *City* y se transformaba radicalmente el perfil urbano y la imagen de sus calles, lo que, según Schteingart y Torres (1973) y Romero (1976), le permitió conservar, acrecentar y concentrar las actividades administrativas, comerciales y culturales de la ciudad. Para la década 1920 el distrito central se renovó y valorizó continuamente: creció en altura y en densidad edilicia con nuevos negocios, cines, oficinas, casas de alquiler e inmuebles de la administración pública y privada.

En los últimos 50 años el área central mantuvo e intensificó su preeminencia como principal centro de decisiones del país, sede de las principales actividades comerciales, financieras, de comunicaciones y servicios, lo que continuó con el proceso de sustitución edilicia: numerosas sedes bancarias aparecieron en la llamada *City* en nuevas torres. Sin embargo, la zona no es más el centro recreativo principal, pues en las últimas décadas han aparecido subcentros comerciales y de entretenimiento en los barrios del norte, aunque en conjunto no alcancen a contrarrestar el predominio del área central. Asimismo, la estructura espacial y funcional de Buenos Aires converge en el área central, lo que convierte al centro en la zona más concurrida de la ciudad: la red vial y de transporte radial se dirigen hacia el centro o parten de él, lo que se fortalece por la ausencia de una trama vial transversal en la ciudad.

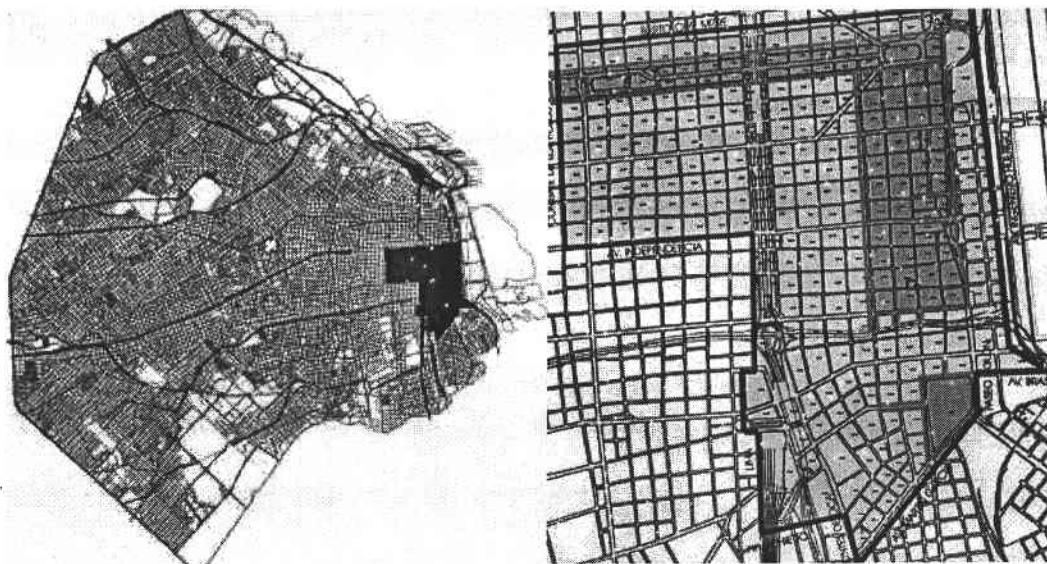
Por otra parte, el área central definida por un triángulo formado por las tres estaciones de ferrocarriles (*Retiro* al norte, *Once* al oeste y *Constitución* al sur) y el Puerto en el Este, se diferencia claramente en dos partes: 1. Hacia el norte, en la llamada *City*, se presenta una alta densidad edilicia en buen estado físico, alta oferta de equipamiento, oficinas y comercios, y ausencia de viviendas; y 2. La zona sur aunque presenta pérdida de población alcanza aún altas densidades de población, obsolescencia, degradación y subutilización del hábitat y del patrimonio. Ambas zonas padecen en mayor o menor medida los efectos de su atracción: congestión vehicular y pérdida de población por desplazamiento de actividades más rentables, incluyendo el estacionamiento.

Hoy día, las autoridades porteñas reconocen que el casco histórico es un lugar único, irrepetible y no renovable, que atesora la historia y la memoria como ningún otro espacio en la Argentina. Y que entre sus potencialidades y aspectos positivos se destacan la alta concentración de edificios y espacios con valor patrimonial; la heterogeneidad poblacional; el sentido de pertenencia y fuerte identidad; la centralidad; el fuerte atractivo turístico y el reconocimiento de su historia y valores por la sociedad *porteña*.



## 6.B.5. LA VIVIENDA

### Papel que ha desempeñado la función habitacional en el centro histórico



Ubicación de los barrios de San Telmo y Monserrat en la ciudad de Buenos Aires y del APH 1 (en dos secciones) en los dos barrios.

Cuantitativamente el casco histórico representa una proporción poco significativa en términos de la gente (2.1% de la población total) y del número de viviendas (2.3% del total) que aloja, que además se encuentran en declive. Sin embargo, en términos cualitativos la zona comparte la histórica problemática habitacional con sus vecinos barrios centrales, sólo que se encuentra sujeta a una normatividad específica de preservación del patrimonio urbano arquitectónico y es objeto de un discurso oficial, que habla de mantener el parque habitacional y de repoblar la zona, para tener un casco histórico vivo.

Vivienda 1998	Capital Federal	San Telmo	Monserrat
<b>Total</b>	<b>978,330</b>	<b>9,188</b>	<b>15,188</b>
<b>Casa tipo A</b>	20.7%	4.9%	3%
<b>Casa tipo B *</b>	0.5%	0.2%	0.1%
<b>Departamento</b>	75%	87.6%	89.4%
<b>Otros</b>	3.8%	7.3%	7.5%
<b>Necesidad de reemplazamiento</b>		7.2%	7.4%
<b>Rehabilitación imprescindible</b>		2.1%	0.98%
<b>Hacinamiento (3 personas por cuarto)</b>	2%	3.5%	3.7%
<b>Vivienda propia</b>	67.1%	57.29%	52.9%
<b>Vivienda alquilada</b>		29.1%	32.6%
<b>Vivienda prestada</b>		7.45%	9.5%
<b>Vivienda tomada</b>		3.2%	2%
<b>Inquilinatos, Hoteles y Pensiones</b>		3.2%	2%

Nota: \* No dispone de agua, sanitarios y tiene piso de tierra. Fuente: Cabrera, 1998.

Según datos recientes (Cabrera, 1998), en el casco histórico la mayor parte de la tipología habitacional es colectiva: los departamentos abarcan el 88% (más que el promedio en la ciudad, 75%), las Casas representan el 4%, mientras que los *hoteles, inquilinatos y*



*pensiones* representan el 8% del parque habitacional de la zona. Había hacinamiento (3 personas por cuarto) en el 3.6% de las viviendas y el 1.5% requería una rehabilitación imprescindible. Las viviendas alquiladas representaban el 31%, las propias el 55%, las prestadas 8.5% y las invadidas el 2.6% (alrededor de 630 viviendas). Vale destacar que las autoridades porteñas (Fernández y Fajre, 1990) señalan que la zona tiene una población estable de ingresos medios y una población "transitoria" de ingresos bajos, que es la que vive en los tugurios (*inquilinos, casas tomadas, etcétera*), lo que es parcialmente cierto, con lo que tal pareciera que se pretende consignar que la población pobre no tiene ningún arraigo en la zona y por ende escasos derechos.

### **Alojamiento de población de escasos recursos**

Durante más de tres siglos la ciudad mantuvo una mezcla equilibrada de usos del suelo, que fue rota en la década de 1870, cuando las familias acaudaladas del centro emigraron al norte de la ciudad por dos causas: las nuevas aspiraciones de la sociedad a las que corresponden viviendas modernas y la epidemia de fiebre amarilla que ese año causó la muerte del 10% de la población. En el centro, las viejas casonas coloniales con patios se subdividieron y se alquilaban por piezas, dando lugar al *conventillo o inquilinato*. Aunque en Buenos Aires desde el siglo XVIII ya existían formas de vivienda en alquiler al interior de una casa burguesa o en edificios construidos ex profeso, el *conventillo* aparece y se consolida con la llegada de contingentes de inmigrantes europeos en la segunda mitad del siglo XIX. Este mercado habitacional constituyó la respuesta del sector privado a la demanda de vivienda de los sectores de bajos ingresos. Para 1887 el 9.35% de las viviendas (2,835) eran *conventillos*, que alojaban al 28.7% de la población (116,197 personas), mientras que en 1907 se registran 150,000 habitantes en 2,500 *conventillos*. En ese tiempo se consideraba a los *conventillos* como un problema de higiene: Eduardo Wilde, escritor y ministro argentino en dos ocasiones entre 1882 y 1889, se refiere a ellos como "máquinas infectas (...) cada cuarto es un pandemiónium donde respiran, contra prescripciones higiénicas del organismo mismo, 4, 5 ó más personas" (Citado por Gutman y Hardoy, 1992).

El congelamiento de alquileres realizado en 1943 generó el apareamiento de los *hoteles* como forma de alojamiento popular: en estos cuartos en renta los propietarios pueden actualizar a su libre albedrío los montos de los alquileres y desalojar rápidamente a los inquilinos que ya no le conviene tener como tales (Gazzoli, 1991). Se trata pues de una mutación del submercado basado en la búsqueda de rentabilidad y la evasión del control estatal.

Para Beatriz Cuenya (1991) el submercado de los *conventillos, inquilinos y hoteles pensión* en las áreas centrales de la ciudad permanece gracias a que existe una constante demanda insatisfecha de vivienda por parte de población de bajos ingresos, por lo que para los propietarios de edificios obsoletos que ya cumplieron su vida útil y bien situados, resulta más ventajoso alquilar sus inmuebles en numerosas piezas que sumadas superan lo que se puede obtener con un solo alquiler, además de que se pueden incrementar las rentas. Mientras que para la población, la localización central representa ahorro en gastos de transporte, oportunidad de empleo y/o acceso a servicios y equipamientos.

## 6.B.6. TIPOLOGÍA HABITACIONAL

En los barrios centrales de la ciudad, particularmente en La Boca, San Telmo, Monserrat, San Cristóbal y Barracas se identifican varios tipos de vivienda: *edificios de departamentos en propiedad y alquiler, casas y vivienda individual, conjuntos habitacionales, conventillos, hoteles y pensiones*. Estas últimas 3 tipologías corresponden al submercado de alquiler para familias de bajos ingresos, que se caracterizan por la obsolescencia, antigüedad y deterioro edilicio.

### INQUILINATO O CONVENTILLO



Los argentinos usan indistintamente ambos nombres para referirse a los edificios integrados por habitaciones individuales para alquiler que se agrupan en torno a espacios de uso común (patios y circulaciones), a través de los que se accede a la vía pública, y en donde se comparten los servicios sanitarios y puede haber cocinas precarias con áreas mínimas. En las viviendas se alojan cuatro o más hogares, cada uno alquila uno o más cuartos. Originalmente el inmueble también era habitado por el propietario o un encargado del mantenimiento.

Para Elsa Rivas (1991) el *conventillo* hace referencia tanto a la tipología edilicia como a la población pobre que allí habita, mientras que el *inquilinato* tiene una acepción neutra, pues se refiere al arriendo de una casa o parte de ella, sin señalar características físicas ni situación socioeconómica de sus habitantes. Sin embargo, en este documento se usarán ambos términos como sinónimo, igual que lo hace la mayoría de los autores argentinos. Por otra parte, Rivas señala que la etimología del *conventillo*, según un diccionario español, se refiere a la "Casa de Vecindad", que a su vez es una "Casa dividida en muchos aposentos diferentes en donde viven muchas familias". Para quien escribe es muy curioso que para esta tipología tan latinoamericana la autora busque en un diccionario de España su significado.

Para Gazzoli, Agostinis, Jeifetz y Basaldua (1989) hay diversas variantes de *conventillos*:

- **Antiguas residencias transformadas en inquilinatos** (Tipo básico adaptado): Vetustos inmuebles subdivididos en cuartos para alquiler, los servicios son comunitarios.
- **Casa chorizo transformada en conventillo**: Subdivisión en cuartos para alquiler de edificios de uno o dos niveles construido sobre parcelas de poco frente y profundas, los cuartos se agrupan sobre un pasillo abierto con o sin galería o en torno a uno o más patios. En los espacios abiertos se construyen cocinas individuales o más habitaciones.
- **Edificios especiales para inquilinato** (Tipo básico original). La tipología se originó con el arribo de contingentes de inmigrantes europeos en la segunda mitad del siglo XIX y se encuentra esparcida en la ciudad, pero concentrada en La Boca y Barracas. Son

edificios integrados por hileras de cuartos en alquiler, construidos en uno y dos pisos, con los núcleos sanitarios comunes. En planta baja puede haber usos no residenciales.

- **Inquilinatos originales de La Boca:** Debido a que la zona era inundable las viviendas se construyen aquí elevadas del suelo y con materiales ligeros: estructuras de madera y muros y cubiertas de lámina (chapa en Buenos Aires).
- **Inquilinatos autoconstruidos:** En esta variante se trata del alquiler del suelo, los inquilinos ocupan la parcela o terreno posterior de un edificio, se construyen cuartos con cocinas, pero los sanitarios son de uso común.

### HOTELES



Establecimientos similares a los *inquilinos* no sujetos al régimen alquileres, donde el inquilino supuestamente "pasajero" permanece por meses o años. El pago del alquiler es diario, aunque se debiera no se presta el servicio de hotel (habitación amueblada, limpieza, mantenimiento y ropa de cama). Las cocinas son comunes, algunos cuartos poseen baños individuales y un encargado opera el establecimiento. En la práctica estos establecimientos dan alojamiento permanentemente a población de bajos recursos y adoptan el nombre para evitar caer en la regulación de alquileres. La mayor parte de los hoteles se adaptan a las construcciones existentes y lo subdividen al máximo para maximizar la ganancia, sin tener en cuenta las condiciones de habitabilidad resultantes.

### Población que habita el inquilinato y los hoteles

La investigación referida (Gazzoli, 1989) señala que en los *hoteles* y los *inquilinos* la población era joven (70% menor de 35 años), tenía ingresos de hasta dos salarios mínimos, era inmigrante del interior del país (80%) y el 60% arribó entre 1981 y 1985. La población que vive en *hoteles* presentaba un alto porcentaje de personas solas (40%) y parejas sin hijos (25%), mientras que en los *inquilinos* las personas solas representaban el 20% y las parejas con hijos el 42%. En los *hoteles* las transformaciones edilicias son mayores y fuertes, y presentan niveles de saturación altos, mientras que en los *inquilinos* los inmuebles se encuentran más cercanos a su estado original. La gente paga hasta el 40% de sus ingresos, pero en los hoteles el 99% de la gente habita una pieza y en los inquilinos el 75% habita una pieza y el 20% dos piezas. En ambos casos la población presenta un sentimiento de "transitoriedad" y dos tipos de actitudes frente a su hábitat: uno de superioridad que asume que viven allí de paso y otro de inferioridad, que asume como "fatalismo irreversible" el deterioro creciente de sus condiciones de vida (Agostinis, 1992).

### 6.C. PROYECTOS Y PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO

Las iniciativas de rescate del Centro Histórico se remontan a fines de la década de 1970. Sin embargo, verdaderos programas de recuperación urbana se realizan desde alrededor de 1990, en el marco de un programa de revalorización de la zona centro de la ciudad.

1. La primera iniciativa aparece en 1979 por parte de la dictadura militar, que delimitó el casco histórico y constituyó la Comisión Técnica Permanente, encargada de su salvaguarda. Esta institución fomentó la rehabilitación de algunos inmuebles y las actividades turísticas, notoriamente la feria de antigüedades.

2. El **Plan de rehabilitación para San Telmo y Monserrat** fue creado en 1990. Al principio hubo participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Este Plan definió áreas prioritarias de acción e incluía cinco líneas de acción: 1. Programa de vivienda en propiedades públicas y privadas (no realizado, salvo la Manzana de San Francisco); 2. Conservación de edificios patrimoniales; 3. Mejora del espacio público; 4. Programas sociales, entre las acciones se mencionan la atención a niños y ancianos, y un programa de regularización de la migración ilegal (sic); y 5. Programa de reactivación económica (actividades turísticas, promoción del empleo, capacitación laboral). El Plan era implementado por la Secretaría de Planeamiento, quien se encargaba de coordinar las acciones con otras Secretarías. Entre las obras realizadas destacan (GCBA, 2000):

- El remozamiento de fachadas en la plaza Dorrego.
- La recuperación de 3 plazas en 1999 y creación de dos más en terrenos baldíos.
- La creación de un centro cultural.
- La puesta en valor de un circuito cultural (calles Balcarce – Chile), se trata del cambio de pavimentos, alumbrado público, remozamiento de fachadas y colocación de mobiliario urbano.



Propuesta de remozamiento de las fachadas de la Plaza Dorrego

La mayor parte de la inversión pública se destinó al mejoramiento del espacio público con la intención de "disparar" la inversión privada.

3. El **Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo**, realizado entre 1991 y 1993, cofinanciado por el gobierno local y la cooperación española, pretendió recuperar el prestigio del primer bulevar bonaerense. Según la Agencia Española de Cooperación Internacional (1999) se remozaron 14 fachadas en 8 manzanas piloto. Garay (2004) señala que se intervinieron 25 edificios y se realizaron obras diversas en las plantas bajas de 45 inmuebles; se cambió el alumbrado público; y que en conjunto con otras acciones (como hacer desfilar a visitantes ilustres por esa avenida) se logró revertir el patrón de deterioro y atraer al sector privado a esa zona.

Estos dos últimos programas se impulsaron en conjunto con otros proyectos de revalorización del centro de la ciudad: la modificación del Código de Planeamiento Urbano en la Avenida 9 de Julio (para permitir mayores densidades de construcción); la rehabilitación de Puerto Madero, la Costanera Sur y el Programa Recup Boca. Con este conjunto de medidas las autoridades porteñas (Fernández y Fajre, 1990) esperaban 1. Disminuir la presión terciaria en San Telmo, para que este barrio junto con La Boca,

conservara e incrementara su función residencial con densidades medias y bajas; y 2. fortalecer el turismo en itinerarios e hitos y favorecer el equipamiento cultural. En el primer caso, las expectativas resultaron no tener sustento alguno, como bien demuestran las estadísticas: la rehabilitación de los *conventillos* de La Manzana de San Francisco realizada entre 1990 y 1995 es un proyecto aislado; el casco histórico continúa perdiendo población, a pesar de la implementación de los otros proyectos que "evitarían" la tericarización de la zona y el desplazamiento de la gente. En cambio, la verdadera expectativa parece haberse cumplido cabalmente: las actividades vinculadas al turismo, que es en donde se aplicaron mayoritariamente los recursos públicos.

4. A partir de 1999 la continuación del Plan anterior se denomina **Plan de Manejo del casco histórico** y es implementado por una entidad especial llamada **Dirección General del casco histórico**, esta vez sectorizada en la secretaría de cultura. el plan tiene 5 objetivos: mantener la identidad histórica y sociocultural del área, proteger su patrimonio, mejorar su espacio público y la calidad de vida de la población residente y revitalizar sus actividades, potenciando las turísticas y recuperando las residenciales. Para alcanzar estos propósitos la DGCH promueve programas y proyectos con recursos del gobierno local (otras Secretarías) y en asociación con el sector privado. En el período de 1999 al 2003 se realizaron más obras de rescate del casco histórico (DGCH, 2002).

- Se remozaron 9 calles, circuitos y plazas, y se trabajaba en otras 7: se trata del cambio de pavimento, alumbrado público y mobiliario urbano.
- Se colocaron señalizaciones en calles y edificios patrimoniales.
- Se rehabilitaron o remozaron 8 edificios públicos.
- Se remozaron 5 equipamientos comunitarios, entre ellos un jardín.
- Funcionamiento de la Escuela Taller encargada de la formación de nuevos especialistas en materia de restauración de edificios históricos.

En este último período ya no hay acciones de vivienda, aunque el Plan incluye como uno de sus programas el de "Consolidación residencial", que se financiaría con préstamos del Banco Ciudad y recursos de la Junta de Andalucía. En realidad no hay nada sobre el tema de la vivienda en el casco histórico, ni préstamos del banco, sobre todo después del *crack* de la economía nacional del 2001. La debacle nacional también derrumbó el proyecto que la DGCH tenía con la Junta de Andalucía en el sentido de crear un pequeño fondo que subsidiara las tasas de interés bancarias, para aplicar posibles créditos hipotecarios para la rehabilitación de viviendas catalogadas en propiedad privada. En estricto sentido se trata de la culminación o continuación de obras y actividades del Plan anterior.

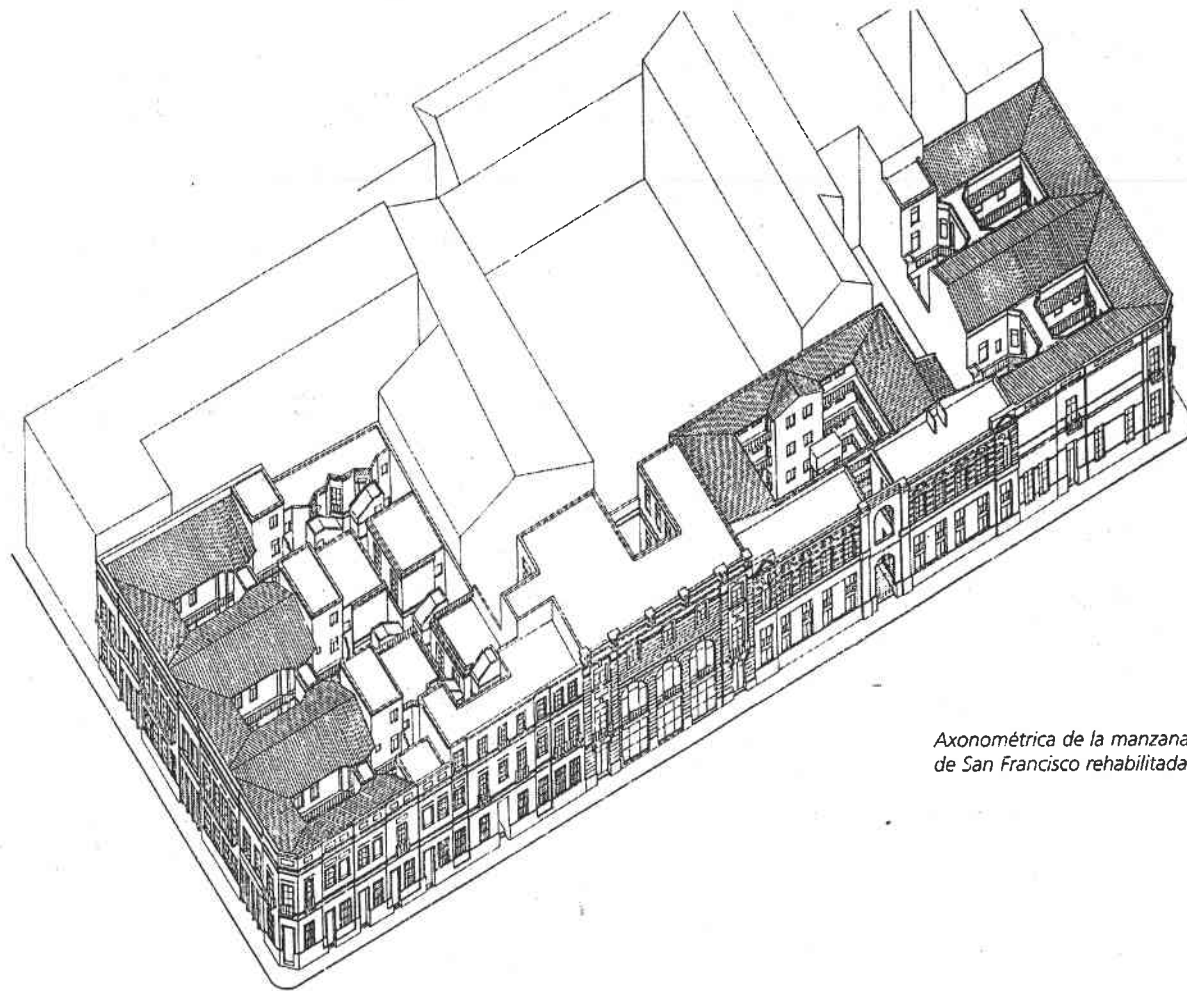
## EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA

En Argentina, como en América Latina, las políticas de vivienda se enfocaron a la construcción de unidades habitacionales en la periferia de la ciudad y en zonas donde el suelo era barato. Para el Estado benefactor, entre las décadas de 1940 y 1970, la vivienda era "obra pública" y el déficit habitacional se combatía mediante la construcción de vivienda nueva. Estos proyectos beneficiaban a grupos sociales derechohabientes de los organismos públicos de vivienda, a la industria de la construcción y además generaban clientelas agradecidas con el gobierno en turno. Para el Estado neoliberal, que gradualmente se ha venido afianzando desde 1976, el problema de la vivienda es generado por un desequilibrio entre la demanda y la oferta, y el Estado debe regular ese mercado, no sustituirlo construyendo viviendas por su cuenta: así, en la década de 1990 el Banco Hipotecario Nacional (argentino) es privatizado, con lo que se pierde "un instrumento valioso de financiación de la vivienda popular" (Selzer, 2003).

En Buenos Aires el organismo encargado de instrumentar las políticas habitacionales es la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) creada en 1962, que hasta la fecha ha construido 47,000 viviendas (1,175 por año) según información del gobierno de Buenos Aires (GCBA, 2004). Sin embargo, organizaciones sociales y funcionarios públicos reconocen que debido a la aguda crisis de la economía argentina del 2001, los recursos son escasos y que la CMV no construye más de cien viviendas por año. Actualmente, la CMV pretende impulsar una gestión orientada a facilitar diversas soluciones habitacionales para la población de bajos ingresos, a través de siete programas de vivienda: uno se dirige específicamente al barrio de La Boca (aseguramiento de inmuebles y vivienda transitoria); y otro llamado "Programa de Autogestión para la Vivienda", que ha sido usado por organizaciones sociales para conseguir créditos y subsidios para adquirir y/o rehabilitar sus viviendas en las zonas centrales de la ciudad. Aquí se presta hasta 42,000 pesos por familia (14 mil USD). Sin embargo, este programa es muy reciente y las acciones apoyadas han sido puntuales: en abril del año 2000 se emitió una ley (341) para atender la emergencia habitacional (pérdida de vivienda por siniestro, desalojo por sentencia judicial o riesgo de derrumbe, y situaciones de precariedad) con la participación de organizaciones sociales. Pero en enero de 2003 esa ley fue modificada por otra (964) para poder instrumentarse (otorgar anticipos para el inicio de obra y pago de asesoría profesional contratada por las organizaciones demandantes de vivienda). En síntesis, se trata de un marco legal muy reciente. Aunado a ello, la CMV cambió de nombre y de figura jurídica en diciembre del 2003, ahora se llama Instituto de Vivienda, con lo que busca facilitar el flujo de los recursos y evitar trámites burocráticos.

Las tres experiencias de rehabilitación o reconstrucción de vivienda para población de bajos ingresos, que a continuación se presentan, constituían hasta el 2004 todas las que se habían realizado o estaban en proceso de realización, en el centro histórico de Buenos Aires. Aquí además se incluye una realizada en un barrio central cercano al territorio delimitado como casco histórico.

## 6.1. LA MANZANA DE SAN FRANCISCO ¿UN NUEVO INQUILINATO? LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN BUENOS AIRES



*Axonométrica de la manzana  
de San Francisco rehabilitada*

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** En octubre de 1990 el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y La Junta de Andalucía signaron un Protocolo de Colaboración y un Programa de Actuaciones 1990/91<sup>8</sup> (ampliado posteriormente), con el propósito de realizar: 1. La rehabilitación de un inmueble del casco histórico para uso habitacional sin desplazamiento de la población; 2. Un programa de difusión de arquitectura (publicaciones y exposiciones); y 3. Un programa de pasantías. Aquí confluyen intereses de ambos actores:

<sup>8</sup> En un Programa de Actuación intervinieron también la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Banco de la Ciudad de Buenos Aires, entidad propietaria del predio.

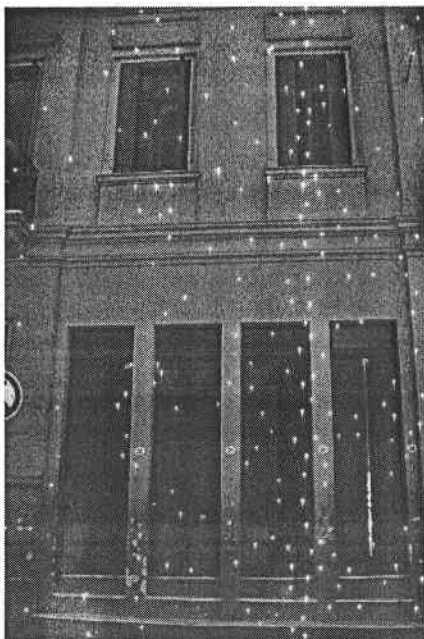


- El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires iniciaba en 1990 un ambicioso proyecto de revalorización de la ciudad central (rehabilitación de la Avenida de Mayo, revitalización del casco histórico, obras para evitar las inundaciones en La Boca, rehabilitación del Puerto Madero, etcétera).
- La Junta de Andalucía buscaba ampliar y consolidar su *Programa de Cooperación Internacional* con los países del Magreb y América Latina, que había comenzado en 1984 a petición de las autoridades de La Habana, e iniciaba la gestión de proyectos de rehabilitación de viviendas en los centros históricos de Quito y Montevideo.

**ANTECEDENTES:** Los inmuebles se ubican a una cuadra de la Plaza de Mayo y ocupan la mitad de la Manzana cedida por Juan de Garay, fundador de Buenos Aires, a la Orden Franciscana, que está delimitada por las calles Alsina, Balcarce, Moreno y Defensa. La Manzana alberga la iglesia y el convento de San Francisco. Los inmuebles objeto de rehabilitación datan de 1880 (esquina de Balcarce y Alsina) y de 1907 (calle Moreno), y se construyeron originalmente para vivienda en alquiler. Éstas viviendas que se consideraban de paso llegaron a convertirse en alojamiento permanente y se tugurizaron en el transcurso del siglo XX, muchos inquilinos habían dejado de pagar los alquileres. A ello se sumó la invasión de los inmuebles más deteriorados a mediados de la década de 1980 que en conjunto llegaron a albergar 600 habitantes. Los inmuebles eran propiedad de la orden franciscana, pero debido a una deuda con el Banco Ciudad, los inmuebles habitados pasaron a ser propiedad del Banco en 1987, institución que había iniciado juicios de desalojo contra quienes se encontraban en situación de ilegalidad. Los habitantes se habían organizado por inmueble y por frente de calle para realizar mejoras en los edificios y para evitar los desalojos.



Balcarce 275



Moreno 323 - 329



Balcarce 275 (Azotea)

**OBJETIVOS.** Tanto la Junta como el gobierno local se plantearon:

- Recuperar el patrimonio, rehabilitar los inmuebles para destinarlos a vivienda para la población que los habita, y evitar el desalojo de la población de escasos ingresos y el cambio de uso de suelo.
- Crear una experiencia piloto de rehabilitación del patrimonio, que se extienda a otros inmuebles de propiedad pública.
- Regularizar la situación de los ocupantes ilegales.

**VIVIENDAS EN ALQUILER:** El propietario de los inmuebles (Banco Ciudad) cobra un alquiler moderado establecido en un Convenio (del orden de 90 a 120 pesos<sup>9</sup>), realizado entre el Gobierno de Buenos Aires y cada familia beneficiada en 1995, con duración de siete años. Sin embargo, desde el año 2000 alrededor del 98% de las familias no pagaban los alquileres y el plazo de duración de los Convenios caducó en el año 2002, por lo que el Banco Ciudad comenzó a girar órdenes de desalojo a los habitantes.

**ACCESO AL SUELO:** Inmuebles propiedad del Banco Ciudad.

## FINANCIAMIENTO

**Suelo:** Aportado por el Banco Ciudad, la institución cede el derecho de uso por un tiempo determinado.

**Rehabilitación:** Financiamiento de la primera fase Junta de Andalucía 100%. La segunda fase es cofinanciada en partes iguales por la Junta y el Gobierno de Buenos Aires.

ETAPA	VIVIENDAS	LOCALES	SUPERFICIE EN M2	COSTO EN USD
Primera etapa	58	3	3,955	\$ 1,311,492
Segunda etapa	36	2	2,791	\$ 1,639,645
<b>Total</b>	<b>94</b>	<b>5</b>	<b>6,746</b>	<b>\$ 2,951,137</b>

Costo promedio por metro cuadrado de obra de 437.46 dólares. Costo promedio por vivienda: 45 de un dormitorio \$ 26,214 dólares; y 39 de dos dormitorios \$ 33,222 dólares.

**Recuperación:** No se recupera el financiamiento. El moderado monto de los alquileres no recupera la inversión hecha en la rehabilitación del inmueble, lo que hace es pagar por el derecho de uso de la propiedad valorizada al Banco Ciudad.

**Subsidios:** Al frente, la inversión de la Junta y del gobierno local es a fondo perdido.

**GESTIÓN:** El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Secretaría de Planificación Urbana, se encargó de la realización del proyecto, los trámites correspondientes y la gestión social. En agosto de 1990 realizó un censo socioeconómico para conocer el número de habitantes y sus posibilidades de pago. En diciembre siguiente instaló la mesa de concertación, donde se reconocen 114 familias, de ellas 24 no entraron al proyecto. En 1991 se firmó un convenio definitivo que establece los requisitos, derechos y obligaciones de las partes, entre ellas se incluye un período de alquiler moderado de las

<sup>9</sup> En 1995 la economía argentina estaba dolarizada, un peso equivalía a un dólar.

viviendas por 7 años y el realojamiento transitorio de la población, mientras se realizaban los trabajos de rehabilitación. La población que tuviera una propiedad en Buenos Aires o juicios penales se excluyó del proyecto. Entre los mayores conflictos que se presentaron durante la gestión, se encuentra el tema de la reubicación temporal de la población, pues se pensaba que se trataba de un trámite de desalojo. La Municipalidad realojó a la población en un hotel cercano y absorbió los gastos.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** Por la imposibilidad de realojar a todas las familias la obra se realizó en dos fases. 1. En la primera fase (58 viviendas), realizada entre 1991 y 1992, se intervinieron inmuebles amplios, subocupados, en buen estado físico y en un caso se trataba de un baldío, sobre el que se edificó obra nueva, por lo que los costos fueron menores. La obra fue realizada por la empresa española TEYMA SA y fue suspendida por un período de tres meses con el propósito de que se le reconocieran costos mayores a los presupuestados (Agostinis et al, 1995). Las viviendas rehabilitadas fueron inauguradas en octubre de 1992 y reocupadas en julio de 1993. 25 familias fueron reubicadas temporalmente. 2. La segunda fase (36 viviendas) se realizó entre 1994 y 1995 y tuvo un precio mayor debido a que los costos de la construcción se habían incrementado, los inmuebles estaban muy deteriorados y aparecieron obras no previstas que incrementaron en un 15% los montos de la obra. La rehabilitación la realizó la empresa CASAGO SA. Las viviendas fueron reocupadas por sus moradores en julio de 1995.

PRIMERA ETAPA		
1	Balcarce 209 y Alsina 302 al 330	2 locales y 12 viviendas
2	Balcarce 217, 219 y 235	36 viviendas
3	Balcarce 251, 255 y 259	1 local y 10 viviendas
Subtotal		3 locales y 58 viviendas
SEGUNDA ETAPA		
4	Balcarce 275	16 viviendas
5	Balcarce 283 – 295 / Moreno 301	2 locales y 4 viviendas
6	Moreno 313 – 315	5 viviendas
7	Moreno 323 – 325	5 viviendas
8	Moreno 337 – 339	6 viviendas
Subtotal		2 locales y 36 viviendas
TOTAL		5 locales y 94 viviendas

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** El proyecto arquitectónico fue realizado por un equipo de la Municipalidad sin ningún tipo de participación ciudadana. En su mayor parte se trata de rehabilitación de los inmuebles y en un caso de demolición y obra nueva. La Manzana de San Francisco tiene un nivel de protección estructural, según la normativa de protección patrimonial. El proyecto respeta la tipología edilicia, elimina los muros que separaban los patios y las construcciones precarias añadidas y genera 94 viviendas con baños, cocinas y al menos una recámara. Se restauraron todas las fachadas exteriores.

Por los altos costos de intervención se decidió minimizar al máximo los acabados en la obra. Así, los revocados interiores, la pintura y otros aditamentos se dejaron para que los ocupantes los realizaran. Curiosamente se menciona en las publicaciones que difunden este proyecto (AECI, Junta de Andalucía y GCBA, 1991 y 1997), que los acabados se dejaron a los ocupantes para que se "integraran al proceso de rehabilitación arquitectónica y social".

Inmueble	Estado anterior a la intervención	Modificaciones introducidas
Balcarce 275	"Atípico" edificio con viviendas colectivas: Las viviendas (dos habitaciones pequeñas con un núcleo sanitario y patio) se agrupan en torno a un pasillo de 36 m de largo y 2 de ancho, cuyo eje coincide con la Cúpula de la Iglesia de San Francisco. Tiene seis cajas de escaleras simétricas.	Para ventilar e iluminar las viviendas se demolieron los muros de las cajas de escaleras, lo que permitió ampliar los patios originales.
Balcarce 251 - 257 y 259	Construcción más reciente y de mayor calidad arquitectónica. Poseía dos accesos laterales, uno a las viviendas y otro al comercio en planta baja. Servía como anexo a una parte del claustro. Fue sede de una escuela de danza.	El patio se prolongó hasta la planta baja, para mejorar la iluminación y ventilación.
Balcarce 217 - 229 y 235	Este inmueble poseía el mayor número de modificaciones, originalmente albergó las caballerizas y carruajes del Convento, después un restaurante e imprenta.	Se mantuvo la primera crujía y en la parte posterior se realizó obra nueva en forma de "U" en torno a un patio central.
Los tres inmuebles de la calle Moreno y los dos de la calle Alsina	Inmuebles de dos patios y dos niveles. Los patios tenían reducida dimensión por la construcción de bardas (medianeras en Argentina) que dividían en dos las parcelas. Las 4 puertas del frente evidencian el partido arquitectónico, 2 puertas son para el acceso en planta baja y dos para acceder a la planta alta a través de escaleras.	Se mantienen los muros portantes exteriores y la mayoría de los interiores, se integran cocinas y sanitarios, y se generan viviendas de 2, 3 y 4 ambientes. (algunos son dúplex).

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La población residente no fue tomada en cuenta sino en la negociación con la Municipalidad, encargada de convencerlos de las bondades del proyecto. La organización de residentes solicitó sin éxito participar en el proceso de rehabilitación como operarios de la construcción. En algún momento de 1990 la organización acudió a reuniones con otras organizaciones de inquilinos y ocupantes de inmuebles en el barrio de San Telmo, sin llegar a conformar una organización más amplia.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** Una vez inaugurado el proyecto por parte del gobierno en turno, no se le dio seguimiento alguno. Este "emblemático" proyecto fue a parar con un encargado del Banco Ciudad, a quien le dieron una lista de personas a quienes cada mes debía cobrar el alquiler. Algunos inquilinos comenzaron a dejar de pagar la renta al poco tiempo de habitarlas, lo que provocó que otras familias que sí la pagaban no vieran diferencia alguna entre pagar y no pagar, pues a los morosos "no les pasa nada". Asimismo, se han realizado traspasos de las viviendas a nuevas familias, que ocurren al margen de cualquier control.

Por otra parte, algunas familias invirtieron en su vivienda, no sólo realizando revoques, pisos y pintura, sino colocando entrepisos en los cuartos para ganar espacio habitable, sin solicitar permiso, como estaba establecido en el Convenio que firmaron con la Municipalidad. Asimismo, en el transcurso de poco tiempo comenzaron a aparecer algunos defectos físicos (fugas en algunas tuberías, desprendimiento de losetas del piso, etcétera), como aparecen en cualquier edificio reciente, cuyas obras se realizan rápido para inaugurarlas "a tiempo". Lo que empeora la situación es tanto la ausencia de

mantenimiento, como las iniciativas por cuenta propia que solucionan un desperfecto, pero ocasionan otros (para reparar fugas de agua, se han roto los muros que después no son resanados). Actualmente los espacios comunes se encuentran relativamente deteriorados.

En el año 2002, cuando se iban a vencer los plazos de los contratos de alquiler, los inquilinos solicitaron al Banco Ciudad y a la Comisión Municipal de Vivienda que las viviendas se les entregaran en propiedad, y que para ello se considerara como amortización los alquileres pagados hasta la fecha. Sin que hayan tenido respuesta favorable. Ese mismo año, el Banco Ciudad inició un proceso de amedrentamiento para que los inquilinos se pusieran al corriente en sus pagos, además -argumentando la morosidad y la terminación de los Convenios de alquiler- anunció procesos judiciales de desalojo. Ante ello, la organización de inquilinos ha recurrido a diversas instancias para detener los procesos de desalojo: ante diputados locales, la representación de la Junta de Andalucía, la Embajada de España, etcétera. El diario La Nación da cuenta de la dimensión política que cobró el caso: 1. En octubre de 2002, la presidenta de la Comisión de Vivienda de la legislatura de la Ciudad Buenos Aires, Silvia Gottero, demandaba encontrar soluciones a los distintos casos de emergencia habitacional, entre ellos la Manzana de San Francisco; 2. En este mismo sentido, otra diputada, Beatriz Baltroc, reclamaba en diciembre de 2002 abordar el problema de "más de 100 familias que están a punto de ser desalojadas" de la *Manzana de los Franciscanos*, y proponía declarar de utilidad pública los inmuebles y expropiarlos. 3. En septiembre de 2003 la legislatura de la ciudad aprobó una declaración tendiente a "evitar el desalojo de las familias que viven en la Manzana Franciscana" y pretendía emitir una iniciativa que declarará ese inmueble de utilidad pública por un período de dos años, lapso considerado suficiente para resolver a fondo el problema y no desalojar a la población. Sin embargo, ni el Banco Ciudad se ha decidido a actuar de manera más enérgica, ni los Diputados emitieron una nueva declaratoria, ni la organización de inquilinos realiza acciones para ganar presencia en los medios informativos ni negociaciones con el Banco o la Junta.

A la ausencia de seguimiento ha contribuido el cambio de administraciones de la ciudad (Carlos Grosso 1989 - 1992, Saúl Bouer 1992 - 1996, Fernando De la Rúa 1996 - 1999 y Aníbal Ibarra 1999 - 2003 y 2003 - 2007) y el énfasis que cada uno le da. Así, mientras Grosso buscó la cooperación internacional para desplegar varios frentes de obra e inició el Proyecto de la Manzana de San Francisco; Bouer inauguró ese proyecto y decidió sin mucho interés concluir la segunda fase del proyecto; La administración de Ibarra, que volvió a ganar las elecciones, está interesada en continuar trabajando con la cooperación andaluza para implementar un programa de rehabilitación de viviendas en inmuebles catalogados. Aquí aparece como referencia este proyecto, considerado "emblemático" en su momento, y que actualmente se encuentra en una situación de indefinición. Por ello, la Junta condiciona el apoyo a la solución de los siguientes problemas: administración del inmueble, falta de mantenimiento, regularización de la situación de los alquileres y montar el consorcio (condominio en México) para evitar la tugurización del inmueble. Sin embargo, más allá de la solución que se encuentre a estos problemas, aparece una cuestión de mayor fondo: ¿Qué hacer con inquilinos que antes de la intervención no pagaban alquiler y que después de la rehabilitación tampoco lo hacen? ¿Puede la población de bajos ingresos acceder a una vivienda en propiedad cuando no paga los alquileres moderados? ¿Pagaría la población por acceder a la vivienda en propiedad?

Para la representante de la Junta de Andalucía en Buenos Aires<sup>10</sup>, el problema ha sido la ausencia total de seguimiento. Desde el inicio del proyecto las autoridades porteñas asumieron la gestión social, pero una vez entregadas las viviendas hubo un vacío de autoridad. Además, siempre existió un "bache" para manejar el proyecto con el Banco, institución financiera no de beneficencia. La idea, según la Junta, era que después de 7 años se consolidara el proyecto y que en él se quedaran los habitantes que se debieran quedar (en propiedad o alquiler), pero ante el vacío de autoridad, entró gente nueva. Asimismo, en un proyecto de esta naturaleza se tendría que abrir la posibilidad a las familias que cumplen con el pago de los alquileres para que accedieran a la propiedad de su vivienda, y quienes no cumplen tendrían que salir y ser sustituidos por otras familias de la zona con bajos ingresos, pero esto no se puede decidir y anunciar de la noche a la mañana.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

El impacto de la experiencia ha sido escaso en términos cuantitativos y cualitativos. En el primer caso se trata de 94 viviendas que alojan alrededor de 330 personas, en un casco histórico donde en 1991 se estimaba conservadoramente que había alrededor de 1,300 *inquilinos, hoteles y pensiones* deterioradas. En términos absolutos se diría que se atendió el 7.2% de los tugurios. Un doble aspecto positivo a resaltar es tanto la concentración de acciones en un solo territorio (lo que se explica en función de la disponibilidad de los inmuebles), así como la ubicación del proyecto en una zona apetecida por oficinas y comercios (a una calle de la Plaza de Mayo). La población residente se benefició de la iniciativa andaluza y del hecho de que el inmueble ocupado fuera propiedad del Banco, pues en el casco histórico hay decenas de *conventillos* que no han corrido la misma suerte.

En el segundo caso, el proyecto ha sido hasta la fecha una operación única e irrepetible. Contrario a los buenos deseos de sus promotores, expresados tan vehementemente en las publicaciones que difunden esta obra "emblemática". Ésta operación ha sido una actuación excepcional, no se constituyó en referencia alguna para las políticas de vivienda, ni generó programas alternativos para solucionar la problemática habitacional del casco histórico, ni se convirtió en "un modelo repetible". Asimismo, el objetivo de regularizar la situación de ilegalidad de los habitantes se cumplió parcialmente, a través de los Convenios que garantizaban el alquiler moderado durante siete años, pero ante la morosidad de los inquilinos y el vencimiento del plazo establecido para el alquiler moderado, el propietario del inmueble ha iniciado juicios de desalojo contra los inquilinos.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que como señalan Agostinis et al (1995), se trata de "la primera obra de envergadura de rehabilitación de edificios con valor histórico y arquitectónico encarada por un ente público", que por un lado constata que el mercado por sí sólo no rehabilita construcciones con valor patrimonial, y por otro, permite a algunas familias de bajos ingresos gozar de las ventajas de vivir en el centro, con lo que se rompe la tendencia predominante de otorgarles "soluciones habitacionales" en la periferia.

---

<sup>10</sup> Entrevista con Raquel Sugañes, encargada del Programa de Cooperación de la Junta de Andalucía en Buenos Aires, realizada el 4/12/2003.

## CONCLUSIONES

La rehabilitación de la Manzana de San Francisco se llevó a cabo gracias al interés mutuo de la Junta de Andalucía y de la Municipalidad, en un momento en que la segunda implementaba varias acciones para revalorizar la ciudad central. Los inquilinos de los conventillos tuvieron la "suerte" de habitar los inmuebles propiedad del Banco Ciudad y pudieron usufructuar viviendas mejoradas, gracias a que la inversión es a fondo perdido. Aquí, quien de alguna manera sale ganando es el Banco, que no perdió su propiedad y que después de un período de alquiler moderado recupera su inmueble revalorizado (aunque esta última situación no está definida).

En este mismo sentido, la inversión por ser a fondo perdido no permite la replicabilidad de la experiencia: para rehabilitar los 1,300 *conventillos* deteriorados que existían en 1991 se necesitaría al menos de los recursos de catorce Juntas de Andalucía.

Los costos de alojamiento transitorio de las familias se deben incluir en los costos totales del proyecto, aunque como en este caso sean subsidiados también.

Un aspecto negativo del proyecto es la ausencia total de participación de la población beneficiada. A los inquilinos se les considera sujetos pasivos que deben agradecer al gobierno y a la Junta de Andalucía por el mejoramiento de sus viviendas, y quienes como vía para "integrarse" al proyecto pueden realizar las terminaciones de sus viviendas. Esta actitud se constata incluso a partir de la solicitud negada a los residentes, que quisieron que se les contratara para realizar las obras de rehabilitación.

El viejo problema de la población que no paga renta volvió a aparecer después de que los inmuebles rehabilitados fueron entregados a los inquilinos, quienes paulatinamente dejaron de pagar el alquiler hasta llegar a un índice de morosidad del 98%. Así, el objetivo de regularizar la situación de la población residente no está resuelto y ante la nueva irregularidad el Banco comenzó a girar órdenes de desalojo. La cuestión de fondo es analizar si la población de escasos ingresos no paga los alquileres porque no tienen suficientes ingresos, porque la autoridad se ausentó o porque no sienten la vivienda como suya. En el caso contrario ¿Pagarían los inquilinos por acceder a esta vivienda en calidad de propietarios?

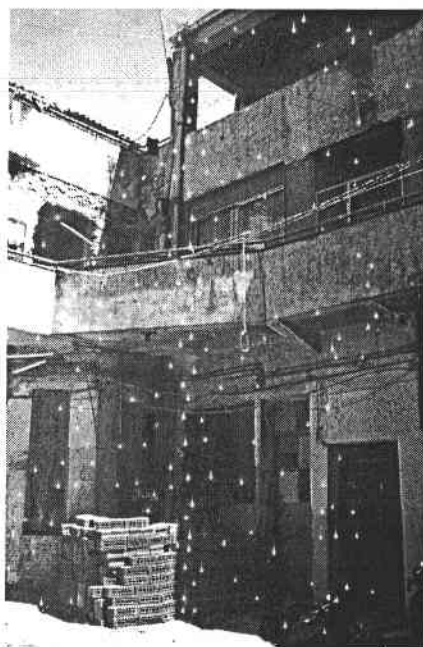
Algunos residentes decían (en diciembre de 2001 y noviembre de 2003) que dejaron de pagar los alquileres porque no veían ningún beneficio en hacerlo, mientras mucha gente no paga y no le pasaba nada, y que ellos estarían dispuestos en ponerse al corriente en sus pagos a cambio de convertirse en propietarios de sus viviendas, lo que han solicitado ante la Junta de Andalucía y la Comisión Municipal de Vivienda, sin recibir respuesta. Tal vez la solución a este tipo de proyectos, como señala Raquel Sugrañes, es condicionar la venta de las viviendas a las familias que después de un período determinado no presenten morosidad, pero en un proceso que sea acompañado por las autoridades locales. Por otro lado, las evidencias también parecen indicar que algunas familias no pagan y siempre encontrarán justificaciones para no pagar alquiler alguno.



## 6.2. DE INVASORES A PROPIETARIOS: TRES COOPERATIVAS DE VIVIENDA



**Cooperativa Perú**  
Perú 770



**Cooperativa La Unión**  
Azopardo 920



**Cooperativa San Telmo**  
Balcarce 110

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** Con el retorno de la democracia (1983) y producto de un modelo de "desarrollo" que genera más pobreza, reaparecen en Buenos Aires las "villas miseria" y se invaden masivamente baldíos e inmuebles vacíos y deteriorados en toda la ciudad, especialmente en las zonas centrales. Este fenómeno coincide con la existencia de un gran parque edilicio subutilizado en Buenos Aires que en 1991 se estimaba en 150 mil viviendas (Rodríguez, 1997). A pesar de la fragmentación y debilidad organizativa de los ocupantes de edificios y de que en 1994 se aceleran los juicios de desalojo con una reforma a los códigos civil y penal, se generan organizaciones e iniciativas de pobladores que luchan por permanecer en los barrios centrales. La semilla organizativa aparece con la ocupación del inmueble (por razones defensivas no se evidencia la invasión) y ante la necesidad de los servicios surgen los gestores. Posteriormente, a partir del contacto con organizaciones más amplias, se genera un proceso de lucha que concibe la organización como un instrumento para permanecer en el centro de la ciudad (Jeifetz, 2002): la cooperativa *San Telmo* o *Ex PADELAI* consigue en 1991 que el gobierno de Buenos Aires le ceda el inmueble para desarrollar un proyecto de vivienda, pero 12 años después la población residente es desalojada; la cooperativa *La Unión* adquiere el inmueble en 1995 y termina de pagarlo en el 2003; y la cooperativa *Perú* adquiere el inmueble en diciembre de 1997.

**ANTECEDENTES:** En los tres casos se trata de organizaciones formadas a partir de invasiones de edificios desocupados, que contribuyeron a la formación del *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos*<sup>11</sup> y que a su vez aprovecharon esta organización amplia, con

<sup>11</sup> El *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos A.C.* es un movimiento social que aglutina a pobladores y profesionales que defienden el derecho a la ciudad y a la vivienda. Para lograr sus objetivos promueve la formación de cooperativas autogestionarias, alianzas amplias con organizaciones sociales y políticos de

presencia en otras partes de la ciudad, para alcanzar sus objetivos: defender el derecho a permanecer en el centro de la ciudad, a través de la formación de cooperativas autogestionarias<sup>12</sup> que despliegan formas de lucha, presión y gestión con el gobierno, a través de las cuales, con excepción de un caso, han logrado permanecer en los inmuebles, para posteriormente rehabilitarlos.

A. Los inmuebles que integran el **Ex PADELAI** (Ex patronato de la infancia) pertenecían a la Secretaría de Educación y al Municipio y fueron invadidos masivamente entre 1984 y 1985. Las 120 familias (400 personas) provenían de desalojos de otras casas tomadas y de vivir en la calle. El predio posee grandes dimensiones y dos edificaciones que ocupan media manzana, se ubica en Balcarce 1110, Humberto 250 y Av. San Juan 253. Una parte del inmueble fue construida en 1897, bajo un proyecto de Juan Buschiazzo, por lo que tiene un nivel de protección patrimonial llamada estructural. La mayor parte de la gente fue introducida por un líder que cobraba el alquiler y evitaba cualquier forma de organización, acompañado de un grupo de choque. Esta situación provocó que los vecinos señalaran a esa población como delincuentes. Sin embargo, los ocupantes se vincularon con: 1. Un grupo de estudiantes de ingeniería que hacía trabajo social en el predio para mejorar las condiciones habitacionales en un momento en que todas las familias compartían dos baños y cuatro piletas; 2. Integrantes de la organización no gubernamental Programa Hábitat o PROHA, que en ese momento realizaban una investigación sobre *conventillos*, se vincularon a la invasión difundida y estigmatizada por la prensa, para ofrecer apoyo y alcanzar el derecho a vivir en el centro de la ciudad, lo que posteriormente dio origen al *Movimiento de Ocupantes e Inquilinos* en 1991; y 3. Una Comisión Vecinal de San Telmo apoyó esta experiencia entre 1988 y 1990. Así, entre 1986 y 1992 se formó la **Cooperativa de Vivienda, Consumo y Crédito de San Telmo**, y gracias a las estrategias de presión y negociación, en 1991 se consiguió escriturar el inmueble entre la cooperativa y las autoridades municipales, que mostraban simpatías con la realización de algunos proyectos de vivienda popular (es la misma administración que impulsó la rehabilitación de la Manzana de San Francisco con la Junta de Andalucía). Sin embargo, la siguiente administración de la ciudad durante el gobierno de Menem (1989 – 1999), y el primer gobierno autónomo de la ciudad (1996 – 1999), detuvieron abruptamente cualquier forma de apoyo al proyecto, no se realizó ningún tipo de mejora, la organización se resquebrajó e ingresaron una vez más al inmueble grupos vinculados con la delincuencia organizada. Por otra parte, los sucesivos gobiernos de la ciudad decidieron revertir el reconocimiento de derechos a los "usurpadores"... hasta que en febrero de 2003 el gobierno local tomó la decisión de desalojar, indemnizar y reubicar a la población<sup>13</sup>. Hecho que fue acompañado por una campaña mediática que señalaba la ocupación del inmueble como foco de delincuencia. El diario *La Nación* señalaba:

---

oposición, y busca una interlocución con el Estado, para alcanzar acuerdos, conseguir apoyos y generar leyes que beneficien a la población ocupante de edificios. Opera con recursos propios, algunos de la cooperación internacional y del cobro de servicios por asistencia técnica.

<sup>12</sup> La autogestión, dice Jeifetz (2002), fundador del MOI, es un concepto de construcción del poder popular y una cultura colectiva de transformación.

<sup>13</sup> Según la Secretaría de Desarrollo Social, en un informe publicado en *La Nación* el 03/06/2003, se entregaron 80 subsidios de 15,000 pesos cada uno y 60 créditos para compra de vivienda. Adicionalmente se otorgaron 174 subsidios de hasta 1,800 pesos a familias que ingresaron al inmueble después del 2000.

- El 14/03/2003 que el inmueble era un "antro de degradación" y que era extensa "La lista de delitos que ocurrían dentro y en los alrededores del ex Padelai" tales como "robos, tráfico de drogas y estupefacientes, prostitución infantil, comercialización y depósito de mercadería robada, violaciones y agresiones físicas a vecinos que manifestaban su oposición a la ocupación".
- El 03/06/2003 que el ex Padelai fue durante muchos años un centro casi mafioso, donde personas sin vinculación de ningún tipo con el edificio vendían los cuartos a precios "increíblemente altos".

Las dos siguientes cooperativas, al igual que otras más surgidas en alrededor de 15 inmuebles ocupados en otras partes de la ciudad (Barracas, La Fábrica, El Molino, etcétera), surgieron y se sumaron a la lucha que se daba en el Ex PADELAI, varias de ellas igualmente han conseguido adquirir el inmueble y ganar con ello el derecho a la ciudad.

B. La **cooperativa la Unión** ocupa el inmueble de **Azopardo 920**, ubicado a 10 calles de la Plaza de Mayo y dos calles del reciclado Puerto Madero, en una zona con altos precios del suelo, que concentra edificios de oficinas, comercio de mayoristas y depósitos de mercancías, muchos de ellos actualmente vacíos; y donde no hay equipamiento y servicios de barrio. El inmueble fue propiedad de una empresa de impermeabilizantes y fungía como depósito, comercialización y área de producción. Tiene 27.5 metros de frente por 26.6 metros de profundidad y 1,290 m<sup>2</sup> construidos en 3 pisos, y se encuentra en relativo buen estado. 24 familias provenientes de otros desalojos invadieron el inmueble hacia 1986. El embrión de la organización se remonta a 1988, cuando en el marco de un programa social que pretendía evitar el saqueo de supermercados, promovía la formación de comedores populares. A partir de 1990 se inicia la organización vecinal y en 1993 se constituye la cooperativa con el propósito de lograr la permanencia en el centro de la ciudad. En abril de 1995 se compra el inmueble y se termina de pagar en mayo de 2003 con recursos de la cooperativa y apoyo del MOI. Un grave problema fue la regularización de los servicios, pues las empresas privadas encargadas de los servicios de agua, luz y gas, exigieron grandes sumas por concepto de rezagos en el pago de los servicios. Dado que el edificio no fue construido originalmente para viviendas, se encontraba en condiciones de iluminación y ventilación deficientes, a lo que se sumaba la carencia de baños y sanitarios. Además, presentaba una distribución desigual de los espacios.

C. El inmueble de **Perú 770** se ubica a cinco calles de la Plaza Dorrego y tiene un nivel de protección patrimonial "cautelar". Era propiedad de la Secretaría de Educación y estuvo desocupado durante 15 años. Es de dos niveles, mide 7.50 (sobre la calle de Perú) x 65 m de profundidad. Es una casona chorizo de principios del siglo XX, los cuartos se agrupan sobre un pasillo abierto. El predio colinda con una escuela en desuso construida en 1920 de 17.50 de frente (Perú) x 65 m de profundidad y un baldío ocupado por una "villita" que mide 7 m (Perú) x 65 m sobre la calle Independencia. Hacia 1987 el edificio fue invadido por 23 familias (96 personas), la mayor parte provenientes de las provincias del norte de Argentina que habían vivido durante años en *hoteles* y departamentos que tuvieron que dejar por el incremento en los montos de alquiler. Entre 1988 y 1993 los ocupantes se defendieron de las amenazas de desalojo por parte de las autoridades locales y desarrollaron un proceso de organización informal. En 1994 ante amenazas de desalojo se

incorporaron al Movimiento de Ocupantes e Inquilinos e iniciaron un proceso de ahorro, organización y definieron criterios de convivencia comunitaria, que debe afrontar los intereses de las diversas familias: quienes se quieren organizar, quienes no tienen interés alguno y quienes obstaculizan cualquier posibilidad de organización. En este último caso se trata de personajes vinculados con actividades delictivas, que encuentran en las casas tomadas la mejor guarida para desarrollar sus actividades, o de los "dueños" (en "la cultura del ocupante" se trata del primero que llega al inmueble) que cobran renta a los siguientes ocupantes<sup>14</sup>. En 1995 se constituyen como la cooperativa Perú y después de gestiones compran el inmueble en diciembre de 1997.

**OBJETIVOS:** Ganar el derecho a la ciudad para las familias pobres que ante la ausencia de alternativas habitacionales invaden edificios en la ciudad y mejorar sus condiciones habitacionales. Los objetivos más amplios del MOI son que sus experiencias puntuales de recuperación y rehabilitación edilicia se constituyan en un modelo replicable y en una política social incluyente, que enfrente la dimensión de la problemática habitacional de la capital federal.

**VIVIENDA EN PROPIEDAD PRIVADA:** En las cooperativas La Unión y Perú los inmuebles son adquiridos por cada cooperativa con carácter fiduciario: una vez rehabilitados los edificios las viviendas se escriturarán a nombre de cada familia.

**ACCESO AL SUELO:** En las tres experiencias el acceso al suelo se realizó a través de una invasión, y posteriormente a través de organización, lucha, presión y gestión se regularizó la tenencia de los inmuebles: en un caso a través de un convenio con las autoridades locales, y en dos casos a través de la compraventa:

- El Ex PADELAI se escrituró en condominio entre la **cooperativa San Telmo** y el Municipio en 1991: las viviendas y comercios serían propiedad de la cooperativa y un equipamiento comunitario se quedaría en manos del Municipio.
- La **cooperativa La Unión** adquirió con recursos propios el inmueble al Ministerio de Acción Social, por un monto de 186 mil pesos, con un enganche 15,000 pesos y el resto se pagó en 96 mensualidades (alrededor de \$ 2,000 mensuales).
- La **cooperativa Perú** adquirió el inmueble en 1997 y terminó de pagarlo en el 2001. Desde 1996 consiguió que el poder legislativo emitiera una ordenanza que autorizaba la venta del edificio propiedad de la Secretaría de Educación, pero ésta fue vetada por el gobierno local, argumentando la existencia de un proyecto educativo en un inmueble que tenía 15 años de abandono y siete de ocupado. Después de otro año de negociaciones se consiguió comprar el inmueble.

Las adquisiciones de inmuebles se realizaron en una década (1990) donde predominó la transferencia del patrimonio nacional al capital financiero, validadas a través de ordenanzas que permiten el traspaso o remate de inmuebles públicos "innecesarios" a empresas privadas. Las organizaciones sociales hicieron uso de esta ordenanza para comprar los

---

<sup>14</sup> Entrevista realizada el 6 de diciembre de 2003 a un integrante de la cooperativa.

inmuebles, que sin embargo, les costó más de un año de negociación con las entidades gubernamentales respectivas.

Una diferencia sustancial entre la invasión de inmuebles con la ocupación de terrenos periféricos, que fue quebrada por estas experiencias de lucha, es que el Estado nunca había permitido la regularización de predios invadidos en las áreas centrales, se expulsaba o toleraba a la población, dependiendo de la coyuntura política.

**FINANCIAMIENTO:** Los datos se refieren únicamente a la cooperativa La Unión

**Adquisición del inmueble:** 186 mil dólares o pesos. Enganche de la cooperativa 10% y crédito del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos. Terminado de pagar con intereses en mayo de 2003.

**Rehabilitación:** 24 viviendas en 1,985 m<sup>2</sup> construidos. Costo estimado: \$ 393,800 (incluye \$ 31,000 de una deuda de servicios de agua y luz). Las fuentes de financiamiento son múltiples: el Fondo del MOI aporta un crédito (\$ 104,000) y un subsidio (\$ 24,000); La cooperativa aporta mano de obra y recursos (\$ 90,000); y tres dependencias de los gobiernos local y nacional aportan subsidios (\$ 24,800).

**Recuperación:** Se recupera el crédito aportado por el Fondo del MOI, así como un aporte realizado por el Ministerio del Trabajo a fondo perdido, con el propósito de capitalizar el Fondo del MOI.

**Subsidios:** 48.8% del monto de rehabilitación. Según el MOI el nivel de subsidio muy alto por familia, se entiende por la crisis económica, que impide a la población aportar mayores recursos, y los subsidios no representan una dádiva, sino "una conquista ganada" con organización y movilización.

Costo promedio de rehabilitación: \$ 292 USD por metro cuadrado según el MOI, menor a proyectos similares realizados en el mercado libre (\$ 1,200 USD/M<sup>2</sup> en la ciudad y \$ 2,000/M<sup>2</sup> en las obras de renovación del Puerto Madero).

**GESTIÓN:** El Movimiento de Ocupantes e Inquilinos desarrolla tres estrategias de trabajo: 1. "Construyendo sin ladrillos" tiene por objeto sostener procesos organizativos y de lucha para acceder a la propiedad colectiva de los inmuebles ocupados; 2. "Construyendo con ladrillos" se dirige a rehabilitar los inmuebles adquiridos o regularizados a favor de las organizaciones; y 3. "Casa base" vivienda transitoria para familias desalojadas, ubicada en el barrio de Barracas, en donde se contribuye a la consolidación de procesos organizativos y de ahorro. Asimismo, el MOI identifica dos niveles de lucha y de gestión, uno al interior de la organización, llamado "unidireccional", en donde se consolida la organización y con esfuerzo propio se accede a la compra de los inmuebles, y el otro llamado "bidireccional" en donde a través de gestión, presión y organización se consigue el apoyo del gobierno para la rehabilitación de los inmuebles.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** En términos generales el MOI se plantea como propósito central 1. La construcción de un fondo de financiamiento para la autogestión de sus cooperativas; 2. La construcción de una empresa constructora propia y 3. La construcción de un banco de máquinas y herramientas, que apoyen los procesos de rehabilitación, le den mayor autonomía y capacidad a la organización, y contribuyan a la realización de obras de calidad y de bajo costo. Estas tres estrategias se impulsan en cada obra que la organización realiza.

Así, en todos los procesos de rehabilitación o construcción por ayuda mutua se combina el trabajo obligatorio de las familias cooperativistas y la contratación de mano de obra calificada, pero el proceso constructivo es controlado por la organización. La meta del MOI es doble: 1. Que la organización tenga la capacidad de producir sus propias viviendas; y 2. Generar un modelo autogestionario replicable, en términos de que las experiencias dejen de ser puntuales y se constituyan en políticas sociales.

**La Unión**, única cooperativa que ha iniciado obras en el casco histórico hasta el momento ha desarrollado un proceso de rehabilitación "progresiva", que inició en 1997 con períodos de ejecución prolongados debido a la dificultad de rehabilitar al tener a todas las familias residiendo en sus viviendas; la desocupación del inmueble por parte de familias que se autoexcluyeron de la cooperativa; la combinación de mano de obra calificada con mano de obra obligatoria no calificada aportada por los cooperativistas (15 horas a la semana por familia); y la articulación de los períodos en que fluyen los aportes del gobierno.

En la primera fase de intervención que se realiza desde 1997 se realizaron las mejoras al interior de la mayoría de las viviendas, se redistribuyeron los espacios y se introdujeron cocinas y baños en cada vivienda. Hasta el momento faltan de rehabilitar 6 viviendas debido a problemas de desocupación por parte de inquilinos que no son parte de la cooperativa.

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** En el proyecto del **Ex PADELAI** se consideraba la rehabilitación de viviendas, comercio y un equipamiento (comedor infantil y un centro de salud polivalente). Los recursos provenientes de la explotación del comercio formarían un fondo de rehabilitación destinado a subsidiar la rehabilitación del patrimonio.

En la cooperativa **La Unión** el proyecto de rehabilitación redistribuye los espacios para generar 24 viviendas con baño, cocina y sanitario en cada unidad: 2 viviendas son de un dormitorio, 11 de dos, 9 de tres y 2 de cuatro dormitorios. La superficie total construida es de 1,985 m<sup>2</sup>. El patio central recuperará sus dimensiones originales, se eliminarán las construcciones precarias agregadas, y se mantendrá una única circulación vertical. Las viviendas son de dos niveles y de un sólo piso. Para ganar espacio habitable, las viviendas en planta baja incluyen una superficie bajo el nivel de piso, que se gana al subsuelo.

El proyecto de la cooperativa **Perú** prevé la rehabilitación del inmueble catalogado como edificio de contexto o ambiental y con nivel de protección cautelar, es decir que se permiten realizar algunas modificaciones previa consulta con la Dirección General del Casco Histórico. Se prevé recuperar el partido arquitectónico y generar 11 viviendas en alrededor de 1,000 M<sup>2</sup> construidos. Las construcciones añadidas en los pasillos y azotea se eliminarán.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La población participa en todas las fases del proyecto, desde que se decide la formación de la cooperativa se empieza a ahorrar y a formar y fortalecer la organización con el propósito de adquirir el inmueble. Posteriormente las familias cooperativistas participan en la elaboración del proyecto arquitectónico, en las obras de rehabilitación, aportan mano de obra obligatoria y administran los recursos. Además, en la ocasión que consiguieron recursos públicos a fondo perdido para el pago de mano de obra, se auto emplearon y decidieron recuperar los recursos para capitalizar el fondo del MOI, con el propósito de apoyar a otras cooperativas.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** La cooperativa de San Telmo a pesar de haber tenido regularizada la posesión del inmueble mediante escrituras públicas en 1991 fue desalojada en febrero de 2003. Para el MOI ese hecho ocurrió debido al resquebrajamiento de la organización, al desgaste a que estuvo sometida la experiencia ante la ausencia del financiamiento prometido y al ingreso de delincuentes al inmueble. La cooperativa La Unión continúa realizando obras de rehabilitación progresiva en las viviendas que se van desocupando y gestiona ante la Subsecretaría de Vivienda recursos para finalizar la rehabilitación del inmueble. Este último es el mismo caso de la cooperativa Perú que aún no inicia obra.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

En términos cuantitativos estas experiencias resultan insignificantes para revertir el problema habitacional tanto de las familias que por pobreza extrema han invadido inmuebles, como para el resto de los pobres que habitan en *conventillos* y *hoteles*. Si por un lado, la adquisición de los inmuebles en propiedad ha sido un logro ganado a través de organización, por otro lado, se trata de experiencias que se han realizado en períodos de tiempo muy largos y desgastantes, a costa del sacrificio y esfuerzo de los cooperativistas, ante la ausencia de políticas públicas.

En términos cualitativos estas experiencias han sentado precedente de regularización de un fenómeno de ocupación de inmuebles ociosos, que normalmente se califica como atentado contra la propiedad privada, y de lucha exitosa contra los desalojos. Las experiencias han demostrado que la población pobre tiene capacidad de ahorro y organización, y que puede aportar recursos y trabajo para mejorar sus condiciones de vida. Pero al mismo tiempo se evidencia que este tipo de proyectos requieren de fuertes subsidios. Asimismo, se demuestra que la vivienda popular contribuye a dar un uso y mantenimiento al patrimonio histórico que se encuentra abandonado y en proceso paulatino de deterioro.

Más allá del impacto de las experiencias puntuales, el MOI a través de la construcción de alianzas y de movilizaciones más amplias (Asamblea de Desalojados de La Boca, Confederación de Trabajadores Argentinos, diputados de oposición, etcétera) ha podido influir en la gestación de leyes que facilitan los esfuerzos de las cooperativas y esbozan una línea de política habitacional dirigida a enfrentar el problema de la vivienda en las áreas centrales de la ciudad, que pretende terminar con la tendencia de generar "alternativas habitacionales" en la periferia de la ciudad:



- En 1997 se consiguió decretar una ordenanza (resolución 525) e instalar un fondo de emergencia para generar una línea de préstamos individuales mancomunados, que de alguna manera contrarresta una política habitacional de "emergencia habitacional" que en subsidia el submercado de los *hoteles*: aquí el gobierno local, a través de la Secretaría de Asistencia Social, pagaba a los propietarios de hoteles alrededor de \$ 500 mensuales por familia que no tiene otras opciones habitacionales (Jeifetz, 2002).
- En febrero de 2000 se emitió la Ley 341 sobre autogestión y emergencia habitacional (modificada en diciembre de 2002 como Ley 964), que reconoce el derecho de la gente a permanecer en la ciudad, recuperar inmuebles ociosos (artículo 31) y la figura jurídica de las organizaciones sociales como sujetos de crédito y agentes que contribuyen a solucionar el problema de la vivienda. Bajo este muy reciente marco jurídico las cooperativas gestionan actualmente financiamiento público para iniciar o concluir la rehabilitación de sus inmuebles.

### CONCLUSIONES

La adquisición de inmuebles y el derecho a permanecer en el centro de la ciudad por parte de grupos empobrecidos ha sido posible gracias a la organización, ahorro y lucha que las cooperativas han desarrollado en períodos de alrededor de 10 años, y a su articulación con otros actores sociales y políticos. Como dicen los integrantes del MOI: las demandas de la población se atienden si existe una presión considerable, de lo contrario éstas son "invisibles" y la permanencia en la ciudad se logra más con organización que con escrituras de propiedad, como demuestra el caso del Ex PADELAI.

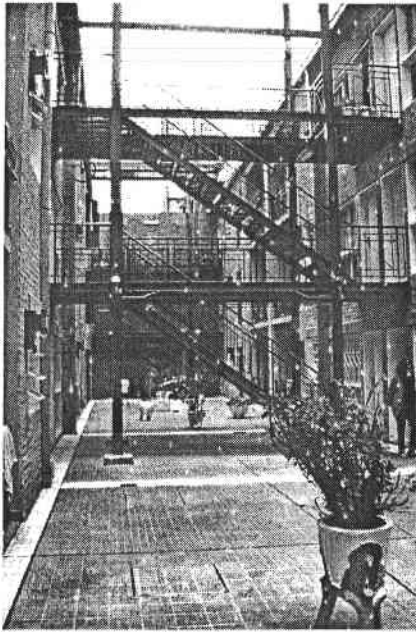
Estos esfuerzos contribuyen a mantener habitado el casco histórico y a recuperar el patrimonio histórico, lo que tienen como objetivo los programas de rescate del centro histórico y de desarrollo urbano. Sin embargo, se trata de experiencias largas y desgastantes: 1. Las familias además de vivir en condiciones de hacinamiento, han estado sujetas a una doble inseguridad: la del desalojo y la convivencia con delincuentes y mafias; 2. A la adquisición del inmueble le sigue un proceso largo de búsqueda de recursos para su rehabilitación; y 3. Ante la ausencia de suficiente financiamiento y de vivienda transitoria, los procesos de rehabilitación progresiva son largos.

Estas experiencias mejoran las condiciones de habitabilidad, generan empleos y sirven de capacitación a los cooperativistas, lo que contribuye a abaratar los costos de rehabilitación. Pero también evidencian que la población de bajos ingresos requiere de fuertes subsidios equiparables a los recursos recuperables.

Los proyectos de rehabilitación mantienen al máximo las estructuras edilicias existentes y rescatan los partidos arquitectónicos originales, más por razones de evitar despilfarros que por un reconocimiento e identificación expresa con el patrimonio construido.

La población participa en todas las fases del proyecto: formación de la cooperativa, determinación de formas de ahorro para adquirir el inmueble, elaboración del proyecto arquitectónico y en las obras de rehabilitación.

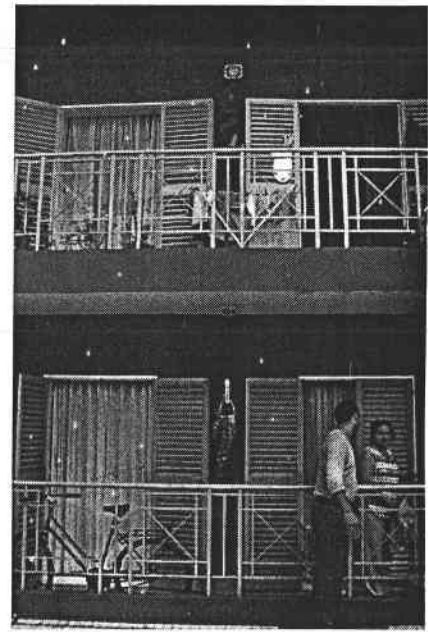
### 6.3. DE UN AMBICIOSO PROGRAMA DE REGENERACIÓN URBANA A LA REHABILITACIÓN PUNTUAL DE CONVENTILLOS EN EL BARRIO DE LA BOCA



Reconstrucción de conventillos  
Brandsen 660



Rehabilitación de conventillos  
Hernandarias 1437



Reconstrucción de conventillos  
Brandsen 626

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** El programa surgió durante el primer gobierno democrático, después del período de la dictadura, por interés de funcionarios públicos (ex universitarios) interesados en la regeneración urbana de barrios populares del área central de la ciudad. Aunque la coordinadora del programa señala que el programa nace de la presión de la población que en 1984 se moviliza ante un inminente desalojo masivo. El programa Recup Boca fue seleccionado para ser trabajado en el marco de un convenio con la Cooperación Técnica Francesa (Sic Amo Pact Arim) con lo que se pretendía darle una mayor legitimidad al programa "muy importante para una Municipalidad no acostumbrada a este tipo de Programas" (Charriere, 1991). Se integró un equipo interdisciplinario para realizar un diagnóstico integral del barrio, mismo que en 1988 se presentó en forma de una carta de desarrollo social y urbano del barrio.

**ANTECEDENTES:** La Boca es un barrio ubicado en los márgenes del Riachuelo en la parte sur de Buenos Aires a 10 minutos del centro. Se origina a principios del siglo XIX en lo que fue el primitivo puerto de la ciudad y se consolida como barrio de inmigrantes extranjeros entre 1870 y 1916. En 1869 tenía 4,382 habitantes y en 1914 contaba con 76,024 habitantes pero debido a un proceso de despoblamiento en el año 2001 no alcanza los 40 mil habitantes. Este fenómeno se debe a un proceso de deterioro que inicia con el traslado del puerto, la ausencia de inversiones, la obsolescencia de la infraestructura, el desplazamiento de la industria con el consecuente abandono de las estructuras fabriles, un código de planeamiento que no responde a las condiciones del barrio (aquí aplica una zonificación "I" de Industria) y por la ausencia de mantenimiento de las viviendas. El *conventillo* es la tipología habitacional mayoritaria del barrio, pero ésta no nace a partir de la transformación de edificios existentes, sino que se construye como tal. El barrio ha

albergado a diversos grupos sociales con diferentes expectativas en el transcurso de la historia: inmigrantes europeos (fines del siglo XIX), del interior del país (décadas 1930 – 1940) y de países limítrofes (1960 – 1970).

En 1988 el Programa Recup Boca publicó los primeros resultados del estudio (35% de la población habita en *conventillos*) y proponía mejorar la situación de 1,200 inmuebles tugurizados ocupados por 5,600 familias y 15,900 habitantes. Para iniciar un proceso de rehabilitación con acciones detonadoras se preveía la realización de una operación piloto que abarcaba tres manzanas. Este proyecto inicial no tuvo apoyo del gobierno. Sin embargo, en 1990 ante el desalojo inminente de 280 familias debido a la quiebra de una sociedad propietaria de *conventillos*, el proyecto piloto original se transformó en la compra de 21 inmuebles a través de la Comisión Municipal de Vivienda. La idea era rehabilitar las viviendas con baño y cocinas individuales y áreas adecuadas a las necesidades de cada familia. Aunque La Boca ha sido tradicionalmente un barrio de inmigrantes, durante el proceso del programa surgieron sectores medios que demandaban la erradicación de la población que habitaba los tugurios y su realojamiento en otro barrio.

En el barrio hay dos **Área de Protección Histórica**: *Vuelta de Rocha* y *Transbordador*. En el primer caso se trata de las dos calles más conocidas y visitadas por los turistas, una que forma una pequeña bahía al costado del riachuelo y la otra llamada *Caminito*, originada por la introducción del ferrocarril en 1920 y transformada hacia 1950 en calle peatonal. En ambas calles se ubican cafés, bares, ateliers y en *Caminito* se realizan representaciones de teatro y se toca y se baila tango. Aquí la tradicional forma de pintar los edificios de lámina y madera con colores vivos, sobrantes de las pinturas de los barcos, se ha tornado en los últimos años, con la afluencia del turismo, en una policromía "abusiva, estridente e impostada". En el segundo caso, se trata del puente construido en 1908 para unir las dos márgenes del riachuelo.

#### **OBJETIVOS:**

- Recuperar el barrio degradado para toda la ciudad.
- Consolidar a la población existente de escasos recursos mejorando sus condiciones de vida, lo que implica resolver las necesidades de los habitantes de *conventillos*.
- Demostrar que es posible resolver el problema de la vivienda para las familias de escasos ingresos, cuando el interés se pone en los beneficiarios, quienes se transforman de inquilinos a propietarios.

**VIVIENDAS EN ALQUILER CON OPCIÓN A COMPRA:** El monto de alquiler con opción a compra se establece en función de la superficie de la vivienda. Para los adultos mayores solos la vivienda se entrega en régimen de comodato.

**ACCESO AL SUELO:** Los 21 *conventillos* fueron adquiridos por el gobierno local a través de la Comisión Municipal de Vivienda (CMV) y rehabilitados se entregan a la población en alquiler con opción a compra.

## FINANCIAMIENTO



Ubicación de los 21 *conventillos* comprados por la CMV. Fuente: GCBA, 2000.

**Suelo:** Recursos del gobierno local.

**Rehabilitación:** Recursos del gobierno local, del Fondo Nacional de Vivienda, de la Cooperación Técnica Francesa (primera fase) y de las familias beneficiadas, a través de cuotas mensuales.

**Recuperación:** La población paga cuotas mensuales de alquiler desde que se reubica en las viviendas transitorias, que en teoría se invierten en la rehabilitación de los inmuebles. En función de su capacidad de pago, composición familiar y puntualidad del pago de cuotas, se asignan las viviendas rehabilitadas.

**Subsidios:** La adquisición, rehabilitación y obra nueva, así como el alojamiento transitorio son subsidiados, pero se desconocen los porcentajes. Los aportes de la cooperación francesa fueron a fondo perdido.

**GESTIÓN:** La Comisión Municipal de Vivienda, encargada de la operación, adquirió los 21 inmuebles y firmó convenios de uso y goce de la vivienda ocupada, las familias beneficiadas se comprometen a abonar una mensualidad a la CMV en calidad de ahorro. La rehabilitación de los *conventillos* fue prevista para realizarse con la población, por lo que ésta se organizó en la Asociación Mutual Esperanza. Bajo este esquema se rehabilitaron 4 *conventillos*. Sin embargo, el primer gobierno local electo democráticamente encabezado por De la Rúa (1996 – 1999) decidió realizar obras de reconstrucción en lugar de rehabilitaciones, a través de la participación de empresas privadas mediante licitaciones públicas.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** En la primera fase, debido a la precariedad y deterioro de los inmuebles, los inquilinos iniciaron tareas de reparación y mantenimiento (impermeabilización, apuntalamientos, reparación de escaleras y habilitación de sanitarios) que permitirían garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad, hasta que se realizara la rehabilitación definitiva. En la práctica, estas obras constituyen una forma de rehabilitación progresiva. Entre 1991 y 1996 se rehabilitaron cuatro inmuebles, pero se dejó inconclusa la regularización dominial (en condominio). Posteriormente se rehabilitaron otros cinco inmuebles.

La población es reubicada en viviendas transitorias (hoteles), para el inicio de las obras de rehabilitación, pues todas las viviendas estaban ocupadas. A partir de ese momento la población debe pagar una cuota mensual en calidad de ahorro – enganche para acceder a su futura vivienda. La asignación de las viviendas rehabilitadas se hace de acuerdo a la

regularidad del pago que realizan las familias y al número de sus integrantes. Sin embargo, el parque de viviendas transitorias se ha convertido en alojamiento permanente debido a la lentitud del programa y los cambios de gobierno. Por otra parte, una actitud generalizada de las familias beneficiadas era negarse a los realojamientos transitorios por temor a que esta situación deviniera en permanente, debido a la experiencia de la no continuidad del programa durante varias administraciones.

PRIMERA ETAPA 1991 – 1992			
1	Plaza Pedro Mendoza 2393	10 viviendas	Rehabilitación realizada en 1992
2	Suárez 625	5 viviendas	Obra nueva y reciclaje realizada en 1991
3	Suárez 629	7 viviendas	Rehabilitación realizada en 1992
<b>Subtotal</b>		<b>22 viviendas</b>	
SEGUNDA ETAPA 1993 – 1996			
4	Martín Rodríguez 865	Sin dato	Sin dato
TERCERA ETAPA 1996 – 1999			
5	Palos 460	30 viviendas	Obra nueva realizada en 1999
6	Suárez 501	22 viviendas	Obra nueva
7	Brandsen 626	12 viviendas	Obra nueva
8	Brandsen 660	28 viviendas	Obra nueva
<b>Subtotal</b>		<b>92 viviendas</b>	
CUARTA ETAPA 2000 - ...			
9	Hernandarias 1437	7 viviendas	Sin dato
En el 2000 (GCBA, 2000) el gobierno de la ciudad señalaba que estaba a punto de iniciar la rehabilitación de otros 7 <i>conventillos</i> , situación que no se constató en el trabajo de campo realizado en noviembre y diciembre de 2003.			

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** Se han realizado dos tipos de operaciones: 1. En la primera fase se privilegió la rehabilitación, a través de la administración pública. Se conservó el máximo de las estructuras existentes, pero se introducen modificaciones para proporcionar a cada vivienda de un área íntima, baño y cocina. Las autoridades *porteñas* señalan que en la primera fase los costos de rehabilitación son menores en un 30% al costo de una obra nueva. 2. En las siguientes fases se optó por la construcción nueva con participación de empresas privadas. La administración de De la Rúa (1996 – 1999) retomó el proyecto, pero reformuló su carácter y los procedimientos de las operaciones, y optó por la demolición y obra nueva, pues la técnica de reciclaje es "cara" (la administración anterior decía que era barata) y los inmuebles poseen un escaso valor patrimonial, a lo que se suman los altos costos del mantenimiento futuro a cargo de los vecinos propietarios. Así, se demolieron los edificios existentes y los nuevos recrean la tipología de casas de patio.

En ambos casos las terminaciones interiores se han dejado para ser realizadas por la población, mediante autoconstrucción con asesoría técnica proporcionada por la CMV. Entre 1984 y 1993 se modificaron las normas edilicias y la zonificación específicamente para este programa. Los *conventillos* no recuperados en 1997 presentaban diferente zonificación del suelo: 6 con zona R2a1 (residencial de densidad media), 6 en zona E3 de equipamiento y 5 en zona I de industria, que entran en contradicción con la necesidad de densificar al máximo los proyectos de reconstrucción de *conventillos*, única forma de abaratar los proyectos.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** En 1990 se previó que la rehabilitación de los 21 *conventillos* se realizaría con la población, por lo que ésta constituyó la Asociación Mutual Esperanza, que contaba con delegados de un Consejo Directivo Mutual por cada inmueble o patio de cada inmueble. La Mutual intervenía en las licitaciones. Los inquilinos iniciaron tareas de reparación y mantenimiento de los inmuebles. La siguiente administración decidió mantener el programa y respetar el convenio original que las familias firmaron con la administración anterior, pero eliminó el papel que tenía la Mutual en la toma de decisiones y la gestión fue centralizada en la Comisión Municipal de Vivienda, como hasta ahora ocurre.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** El programa inició en 1984 y tuvo como logro específico la compra de 21 *conventillos* en 1990, esa administración rehabilitó 3 *conventillos* pequeños y la siguiente uno. Desde entonces, cada nueva administración después de un período de estudio decide continuar el programa de los 21 *conventillos*, de acuerdo a una nueva estrategia. Hasta febrero de 2004 se habían rehabilitado 9 *conventillos* en un período de 13 años, el resto continúa esperando un turno que se resiste a llegar pronto.

Entre 1997 y 1998 se emitieron nuevas ordenanzas sobre la "emergencia habitacional", producto de movilizaciones y presión de organizaciones sociales, que han influido en otra manera de actuar en el barrio, tal vez reconociendo que al ritmo de trabajo del Recup Boca no se iba a solucionar mucho: se trata de las resoluciones 525/97 y 282/98 que otorgan créditos individuales a las familias de bajos ingresos que habitan viviendas de riesgo o inmuebles de donde los pueden desalojar, para que adquieran de forma mancomunada su edificio, pero no se incluye una partida para la rehabilitación o reconstrucción del mismo. El legislativo asignó un presupuesto de 1.5 millones de pesos para el programa de emergencia habitacional, a los que se suman 3 millones de pesos del gobierno nacional y hasta el año 2000 se habían adquirido una docena de inmuebles. Después este programa se detuvo debido al colapso de la economía en diciembre de 2001, cuando los *cacerolazos* obligaron al presidente y su gabinete a dejar el poder.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

Los impactos de esta experiencia se reducen a las familias que se beneficiaron cuando la Comisión Municipal de Vivienda adquirió los 21 *conventillos*, y de ellas se han favorecido las familias a quienes se ha adjudicado una vivienda rehabilitada o nueva. La impulsora del programa Recup Boca decía hacia 1993 (Charriere, citada por Gazzoli, 1995) que aunque los tres *conventillos* rehabilitados hasta ese momento eran muy poco, constituían un efecto multiplicador, por la organización generada y las expectativas despertadas en los habitantes de otros *conventillos*, lo que no ocurrió.

Por otra parte, los gobiernos local y nacional realizaron entre 1996 y 1999 uno de los proyectos incluidos en el Recup Boca: las obras que evitan la inundación del barrio, pero más que para mejorar de manera neutral el barrio, varios porteños señalan que se trata de obras de revalorización enmarcadas en los proyectos de renovación urbana (casco histórico y Puerto Madero), que están dirigidas a facilitar la participación del capital inmobiliario. En términos más crudos lo señalan integrantes del Partido Obrero: las obras que evitarían las



inundaciones han traído una "inundación peor, la de la especulación inmobiliaria"<sup>15</sup>. En este mismo sentido, este partido opositor señala que para embellecer *Caminito* se invirtieron alrededor de un millón de dólares, mientras que para la vivienda popular no hay recursos.

## CONCLUSIONES

El cambio de administraciones y la ausencia de una verdadera "voluntad política" parecen ser la causa del malogrado aunque bienintencionado programa Recup Boca. Ello constata que aún se está lejos de construir políticas sociales de largo plazo, en donde más allá de las prioridades personales del gobernante en turno (a lo que llamamos "voluntad política") sea la sociedad civil, la encargada de obligar a la administración en turno, a dar continuidad a las políticas. Asimismo, se demuestra que a pesar de la "visibilidad" que otorga trabajar con la cooperación internacional tampoco es garantía alguna de continuidad en los programas.

Los objetivos del programa quedaron en buenos deseos y en propósitos que cualquier programa de desarrollo urbano consigna. En este sentido, para revertir el deterioro habitacional de La Boca se requeriría de una Comisión Municipal de Vivienda muy rica para comprar los inmuebles, rehabilitarlos, y después para alquilarlos con opción a compra.

La estrategia de intervención física (demolición y reconstrucción) implementada desde 1996 parece acertada, porque los inmuebles poseen un escaso valor patrimonial y los nuevos proyectos respetan tipologías (patios) y se realizan con calidad arquitectónica.

Rehabilitar inmuebles habitados requiere de alternativas de vivienda transitoria (que también cuesta), sin embargo, si esta no es administrada de manera coherente o las obras no se realizan en el tiempo esperado, tiene el riesgo de convertirse en permanente.

Realizar la modificación de zonificación (de industria a habitación), caso por caso, para que los proyectos de vivienda sean factibles es desgastante. Aquí debería tratarse de implementar una revisión general de la normatividad y zonificación de un barrio deteriorado que además se ha quedado con la infraestructura portuaria y fabril abandonada: el destino de un barrio es un problema de la ciudad y no únicamente de 21 *conventillos*.

Las familias beneficiadas sabían desde el inicio que les corresponde realizar las obras finales y que las viviendas les serían asignadas en alquiler con opción a compra, por lo que muchas de ellas se esfuerzan en cumplir con sus contribuciones. Sin embargo, a los cambios de administración se sumó el colapso de la economía argentina en diciembre de 2001, que derrumbó la dinámica de este lento programa: ni las autoridades ni las familias han podido mantener el ritmo de pagos y de obra por el encarecimiento de las condiciones de vida.

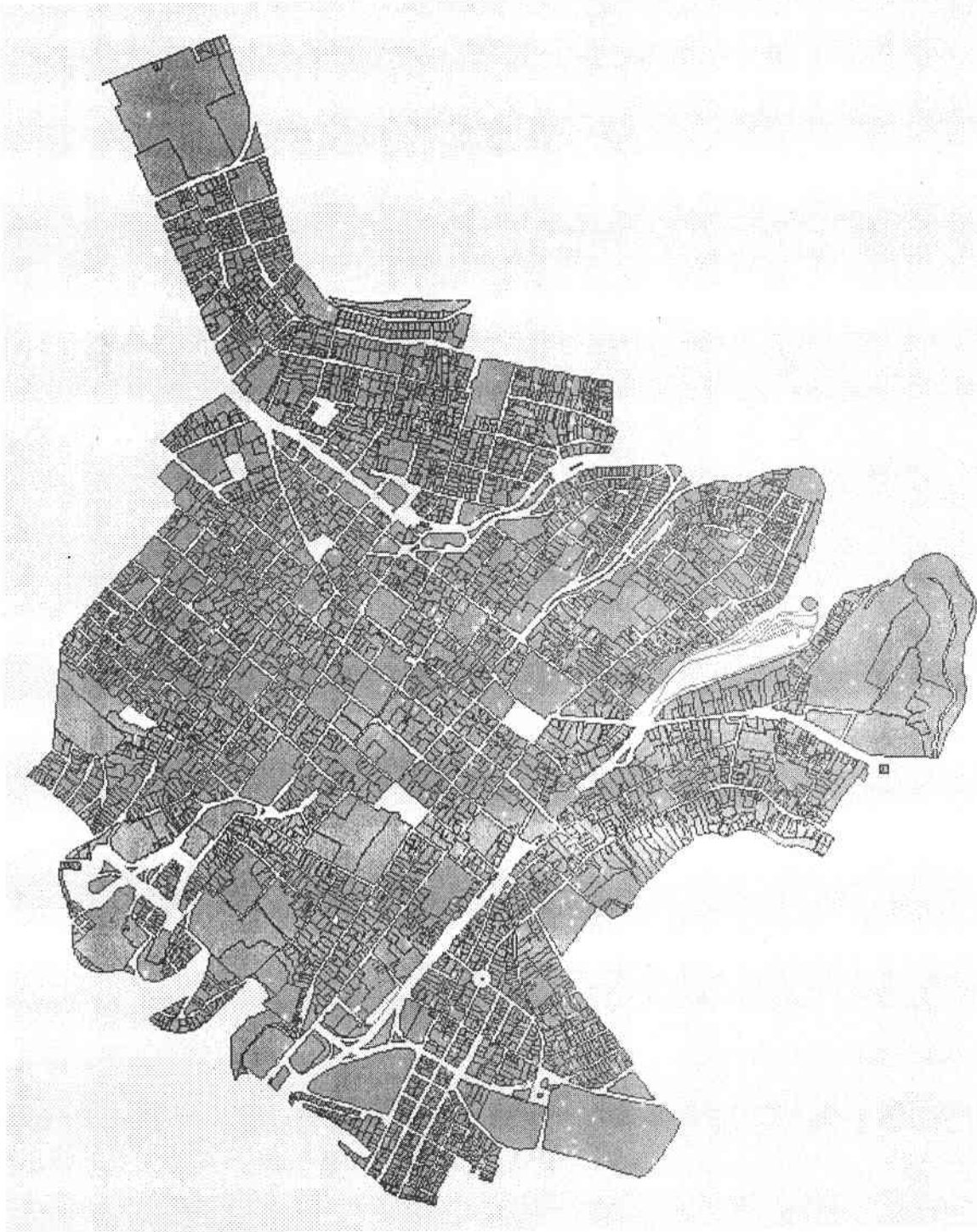
Por último, con el ritmo de rehabilitación y reconstrucción edilicia realizado hasta ahora, se requieren 1,733 años para rehabilitar los 1,200 *conventillos* identificados por el programa Recup Boca. Lo que debería implicar un replanteamiento de las estrategias para enfrentar el deterioro urbano y el problema de los tugurios de las áreas centrales.

---

<sup>15</sup> Boletín divulgado por el Partido Obrero el 20 de abril del 2000.



**CENTRO HISTÓRICO DE QUITO**



**173a**

## 7. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE QUITO

### INTRODUCCIÓN

El centro histórico de Quito (CHQ) se seleccionó por la realización reciente de diversos proyectos de rehabilitación y construcción nueva de vivienda para diversos estratos socioeconómicos, que se suman a las iniciativas de rescate del centro histórico que datan desde fines de la década de 1960.

**A. Rehabilitación habitacional:** A principios de la década de 1990 la vivienda en el centro histórico se convierte en foco de interés del gobierno de Quito: se establecen convenios con la cooperación andaluza y después con la francesa, y se realizan proyectos financiados totalmente por el gobierno local. Posteriormente una parte de un crédito (40 millones de dólares) otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo para el rescate del CHQ, se destina para el programa *Vivienda Solidaria*.

- Entre 1991 y 1993 se rehabilitó la **Casa de los Siete Patios** con 39 viviendas, 23 de ellas para población que residía en el anterior tugurio. La operación fue financiada por el Municipio de Quito y la Junta de Andalucía y se entregó a la población en régimen de alquiler y posteriormente en propiedad. Además de los índices de morosidad, la población no se responsabiliza por el mantenimiento de su inmueble y ante posteriores deterioros en las tuberías de agua, los vecinos consiguieron que las reparaciones fueran financiadas por el gobierno y la Junta. Las sucesivas inversiones en el inmueble y los altos subsidios ubican este "proyecto ejemplar" lejos de un modelo de reproducción.
- Entre 1990 y 1998 el **Municipio de Quito realizó dos** interesantes **proyectos** de vivienda nueva con escala urbana en el barrio de San Roque, una zona popular e insegura, que hasta el 2003 estaba invadida de comerciantes en la vía pública. 1. La **ex Cervecería La Victoria** fue rehabilitada con 50 viviendas, locales comerciales, talleres artesanales, un auditorio, un centro de salud y guardería infantil. 2. El proyecto **San Roque** se hizo sobre un baldío e incluye 90 viviendas, un área de recreación, una cancha deportiva y un comedor municipal. Estos proyectos han sido poco difundidos por el gobierno local. Las viviendas sirvieron como alojamiento transitorio para realizar otros proyectos de rehabilitación habitacional y posteriormente fueron vendidas a población de ingresos medios y bajos, que puede acceder a un crédito hipotecario.
- Entre 1995 y 1998 se rehabilitó el inmueble de **Caldas 508** con 14 viviendas con financiamiento del Municipio de Quito y de la organización francesa Pact Arim, y los inquilinos, a través de un crédito. La operación que ha sido calificada como exitosa en su momento, hoy presenta algunos problemas físicos (una vivienda en planta baja se encuentra inhabitable por la ruptura de las instalaciones sanitarias) y de recuperación de la inversión, producidos por el cambio de autoridades locales, el retiro de la cooperación francesa y la dolarización de la economía ecuatoriana en el año 2000.

- En 1997 el Municipio de Quito encargó la realización de un programa de vivienda a la **Empresa del Centro Histórico (ECH)**, sociedad mixta de inversión creada en 1995 con el propósito de operar un préstamo del BID para rescatar el centro histórico. Bajo el nombre de **Vivienda Solidaria** se han rehabilitado y/o construido 244 viviendas y 21 locales comerciales en 12 inmuebles. Los proyectos se concentraron en dos manzanas, porque varios edificios eran propiedad municipal, lo que otorga una dimensión urbana a las acciones. Concluido el programa con el BID y generada una relativa demanda de vivienda para población de ingresos medios, la ECH realiza varios proyectos con **enfoque empresarial**: ella aporta el terreno y empresas privadas el proyecto y financiamiento para la obra; las viviendas se venden en planos y maquetas; la construcción nueva sobre baldíos sustituye la rehabilitación de edificios; y se incluyen estacionamientos en los subsuelos. En marzo de 2004 había 5 proyectos en obra con 266 viviendas, 17 locales y 207 estacionamientos.
- La Junta de Andalucía y el Municipio de Quito extendieron su convenio de cooperación, para la realización de dos obras más: 1. Entre 2000 y 2001 se rehabilitó la **Casa Ponce** (22 viviendas y 2 locales comerciales), un proyecto caro que en términos arquitectónicos es muy atractivo, con viviendas de interés social altamente subsidiadas. 2. En el 2003 inició la construcción de **El Penalillo**, proyecto de obra nueva contemporánea (40 viviendas y 2 locales comerciales) con recuperación de una pequeña cruja. Aún no se define si las viviendas se ofertarán a estratos medios o bajos. Sin embargo, el barrio de San Roque, donde se ubica el predio, no goza de buena reputación por sus cercanías con el mercado mayorista y el Penal (del que recibe el nombre). Aquí se puede celebrar la insistencia en actuar en un barrio "difícil", pero tal vez la elección del proyecto obedece a una pragmática decisión de construir en una propiedad del municipio.
- Por último, el gobierno local con apoyo financiero de la Junta de Andalucía, inició en agosto de 2003 un novedoso programa de mejoramiento de vivienda en el CHQ, llamado "**Pon a punto tu casa**", que ofrece pequeños créditos a propietarios para mejorar la vivienda (cubiertas, instalaciones, entresijos e inclusión de sanitarios) con una baja tasa de interés. Las condiciones para recibir los créditos son la regularidad, el valor patrimonial y estado físico del inmueble (no muy deteriorado), así como la capacidad de pago del propietario. Hasta marzo de 2004 se habían intervenido 10 inmuebles y 31 viviendas con una inversión de 120 mil dólares. Para el 2004 se preveía realizar 135 acciones de vivienda. No se contempla el establecimiento de convenios para mantener a los antiguos inquilinos o para alquilar las viviendas mejoradas en montos moderados.

B. Las **iniciativas de recuperación y salvaguarda del Centro Histórico** incluyen legislaciones, programas y obras, y la creación de instrumentos de financiamiento:

- En 1966 la Junta Militar de Gobierno delimitó el centro histórico de Quito, creó la Comisión del Centro Histórico y determinó como encargados de su preservación al Municipio de Quito, la Casa de la Cultura Ecuatoriana y la Corporación de Turismo.
- En 1967 la Organización de Estados Americanos (OEA) realizó en Quito la "Reunión sobre Conservación y Utilización de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y

Turístico", cuyo resultado fue el documento conocido como "**Normas de Quito**". Ese mismo año se crea la Comisión para la preservación Monumental de Quito sectorizada en el Ministerio de Relaciones Exteriores. (sic). En ese momento prevalecía la idea de la preservación del patrimonio vinculada al turismo (la casa se arreglaba para las visitas).

- En 1969, en el marco de un programa de salvaguarda y rescate del patrimonio histórico americano, la OEA eligió al Centro Histórico de Quito para realizar un **Plan Piloto** de salvaguarda del patrimonio, coordinado por el Arq. J. M. González de Valcárcel. El Plan, que no se llevó a cabo, delimita la zona monumental y propone un recorrido turístico en torno a sitios pintorescos y monumentales, y la creación de hoteles, museos y servicios.
- En 1978 el Centro Histórico de Quito fue reconocido por la UNESCO como el "primer" centro histórico **Patrimonio de la Humanidad**, junto con el de Cracovia. Este hecho se destaca de manera especial por los ecuatorianos y se presenta como si el reconocimiento fuera fruto de una competencia internacional.
- A partir del **terremoto de 1987** que sacude a Quito se inicia una nueva fase de programas de salvaguarda patrimonial, en donde destacan dos hechos: 1. Se fortalece el papel de la **cooperación internacional** en el rescate del patrimonio urbano arquitectónico: el Fondo del Patrimonio Mundial (UNESCO) y los gobiernos de Bélgica, España y Polonia. Este momento coincide con los preparativos para la conmemoración del V Centenario del "descubrimiento" de América, lo que favorece la cooperación de la Junta de Andalucía y de la Agencia Española de Cooperación Internacional. 2. La **creación del Fondo de Salvamento (FONSAL)** con recursos propios provenientes del 6% del valor del impuesto sobre la renta en todo el Municipio, que han permitido intervenir más de 500 inmuebles.
- En el marco de una escala de planeación territorial mayor (Distrito Metropolitano de Quito) en 1992 se aprueba el **Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas**, que hasta el momento es considerado como guía para el rescate integral del centro histórico.
- En 1995 se crea la **Empresa de Desarrollo del Centro Histórico**, sociedad de economía mixta que tiene el propósito de operar un crédito del BID por un monto de 40 millones de dólares más 10.3 millones de dólares aportados por el gobierno local, que se destinan a la recuperación del centro histórico.
- El **Plan de Desarrollo Territorial del DMQ**, aprobado el 13/11/2001, considera al centro histórico como el mayor bien cultural del país y uno de los recursos para el desarrollo económico del Distrito Metropolitano de Quito. En el 2003 fue aprobado el **Plan Especial del Centro Histórico de Quito**, que para el año 2010 prevé la consolidación de la vitalidad socioeconómica, ecológica, urbana, arquitectónica y simbólica de este espacio, y señala que en ese momento se habrá recuperado la vocación residencial y en general se habrán resuelto sus problemas.

C. El CHQ es objeto de diversas presiones debido a su ubicación geográfica y accesibilidad. Se ubica a la mitad de la alargada ciudad, entre el sur y el norte, y entre las faldas del volcán Pichincha y los valles del oriente; alberga la mayor concentración de equipamientos educativos y de salud, y de las actividades comerciales de la ciudad, lo que aunado a la estructura vial, hacen que la zona sea la más visitada y congestionada de la ciudad.

D. Quito es una ciudad pequeña, que en tamaño no se puede comparar con las grandes ciudades latinoamericanas, incluso el nombre de Distrito Metropolitano parece un eufemismo con respecto a otros países, pues en Brasil o México, Quito sería una de las llamadas "ciudades medias". Sin embargo, el CHQ comparte cualitativamente algunos problemas de las grandes ciudades latinoamericanas, que conservan un patrimonio urbano arquitectónico considerable: la pérdida de población, tugurización de la vivienda, deterioro en algunos barrios y las iniciativas de rescate del casco antiguo. Por otra parte, las experiencias de rehabilitación y construcción de vivienda para población de diversos estratos socioeconómicos, han sido diversas, por lo que el CHQ se constituye en un campo de aprendizaje valioso, en términos de las iniciativas y políticas que enfrenten la problemática de vivienda en los centros históricos latinoamericanos.

## **7.A. CONTEXTO URBANO Y SOCIAL**

### **7.A.1. CONFORMACIÓN Y ESTRATIFICACIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD**

Los orígenes de la ciudad se remontan a algunos asentamientos humanos dispersos que datan de los cinco mil o seis mil años antes de nuestra era (Lara, 1992). Posteriormente, hacia los años 1000 y 1500 de nuestra era se había formado una cultura local en las sierras ecuatorianas conformada por diversos grupos que compartían una religión común e intercambiaban productos: un centro de comercio sería la actual plaza de San Francisco. Esos grupos de población fueron conquistados por los Incas del Cuzco hacia 1480. Aquí comienzan las discrepancias entre varios autores sobre la "mítica existencia" del Reino de Quito, anterior a la conquista incaica. Esta discusión tiene lugar en el marco de un conflicto latente con el Perú por los territorios amazónicos, que los ha llevado a contiendas armadas en el siglo XX (el más reciente hace menos de 10 años).

- Varios autores hunden las raíces nacionales en una gloriosa cultura anterior a la invasión Inca. Lara (1992: 50) dice que las tribus que habitaban ese territorio se unificaron en el llamado "Reino de Quito" para enfrentar al imperialismo del "agresivo, racista y genocida Estado incaico" y destaca como característica natural de los quiteños y en general de los ecuatorianos, una "heroica resistencia" a la conquista inca y después a la española. Mientras que Lozano (1991) pretende demostrar que la ciudad de Quito conserva la morfología de la cultura preincaica: la ciudad tiene una (discutible) forma de jaguar.
- Por el contrario, para Hardoy y Dos Santos (1984) no hay nada del asentamiento indígena previo a la conquista que se pueda apreciar visualmente; y para Ortiz Crespo (1990) "de ninguna manera la ocupación indígena condicionó la traza española.

Sin embargo, con la invasión Inca, Quito asume claramente el papel de centro de control político, administrativo y religioso de territorios más extensos. En 1532 los españoles

incursionan en el asentamiento Inca y fundan Quito en 1534 como parte de la estrategia de conquista. Con ello, la dominación de los incas es sustituida por la de los españoles, quienes además ocupan las construcciones incas en proceso de edificación. La villa de San Francisco de Quito, elevada a categoría de ciudad en 1541, se consolida como punto de partida para expediciones de descubrimiento y conquista, y posteriormente de evangelización. Quito estuvo sujeta durante el período colonial al Virreinato del Perú y por 3 años al recién creado Virreinato de Santa Fe de Bogotá (1717 – 1720). En 1563 se instituyó una Audiencia, con lo que la ciudad asume el papel de administración de un territorio rico y muy poblado.



**Fragmento del Centro Histórico de Quito con las plazas de San Francisco, Santo Domingo y Mayor. Imagen cedida por el DMQ**

El damero español se impuso en una topografía complicada con grandes quebradas en las faldas del volcán Pichincha. Cinco órdenes religiosos se establecieron en la ciudad entre 1534 y 1586 (Mercedarios, Franciscanos, Dominicos, Agustinos y Jesuitas). Para el siglo XVII la mayor parte de los conventos e iglesias, que hasta ahora caracterizan la ciudad vieja, ya habían concluido su construcción, si bien sufren posteriores modificaciones merced a las destrucciones ocasionadas por terremotos y a las nuevas corrientes arquitectónicas. Además de los conventos, destacan de manera especial las enormes plazas de los conventos de Santo Domingo y San Francisco, tan grandes como la propia plaza mayor, lo que demuestra el gran peso de la actividad religiosa desde el inicio de la ciudad.

La principal actividad de Quito desde alrededor de 1580 es la producción textil, que decae en el siglo XVIII por la disminución de mano de obra y la importación de textiles. Diversos planos realizados entre 1734 y 1763 muestran que la ciudad no cambia mucho: tenía 96 hectáreas, 52 manzanas totalmente edificadas y 60 parcialmente edificadas. La ciudad es escenario de una revuelta autonomista en 1809 (la "primera" en América Latina dicen los ecuatorianos), que acabó reprimida, hasta 1822 la ciudad adquiere su independencia con la intervención de los ejércitos libertadores de los generales San Martín y Simón Bolívar. En 1830 Quito es designada capital de la República y en 1849 la diócesis de Quito se erige en



sede episcopal y deja de depender del arzobispado de Lima. A partir del siglo XVIII la producción del cacao tiene un auge en Guayaquil, con lo que los exportadores *costeños* incrementan su riqueza y disputan el poder de los latifundistas serranos (desde entonces existe una rivalidad entre estas dos ciudades, una sede del poder político y la otra del económico). La ciudad tenía en 1890 más de 70,000 habitantes. En los períodos del presidente García Moreno (1859 – 1865 y 1869 – 1875), la ciudad sufre modificaciones con la introducción de alcantarillado, la construcción de la carretera a Guayaquil, el remozamiento de edificios y la construcción de otros (Penitenciaria, Observatorio), etcétera.

Entre 1895 y 1914 la ciudad inaugura el uso de energía eléctrica; se termina el mercado de Santa Clara y se prohíbe el comercio en la plaza mayor; se rellena la quebrada de Jerusalén (Av. 24 de Mayo) que facilita el crecimiento de la ciudad hacia el cerro El Panecillo, llega el ferrocarril a Quito y con ello se da un flujo migratorio significativo hacia la capital; y se introducen los tranvías eléctricos. Estos cambios están vinculados al capitalismo y al fortalecimiento del mercado interno estructurado por el ferrocarril, que otorga una nueva dinámica de crecimiento poblacional y urbano: **apenas entre 1910 y 1920 se desbordan significativamente los límites físicos de la traza colonial**, Quito comenzó a extenderse hacia el Norte y el Sur. En 1902 se alcanza la mayor densidad de la ciudad con 48,000 habitantes en 173 hectáreas. En las décadas de 1920 y 1930 los sectores de mayores ingresos se mudan al Norte de la ciudad y sus propiedades se transforman en viviendas multifamiliares en alquiler, que habita la población inmigrante.

A partir de 1930 la crisis convierte a Quito en imán de migraciones, que hasta ese momento únicamente se dirigían a Guayaquil. Sin embargo, hacia 1950 con el auge de la exportación bananera, Guayaquil se consolida como la ciudad ecuatoriana más habitada. En 1960 una crisis agraria genera nuevas migraciones a ambas ciudades, con ello aparecen los barrios marginales en la periferia y se incrementan los tugurios en el centro.

El apogeo de la exportación petrolera en la década de 1970 favorece económica y políticamente a Quito, pues capta los excedentes económicos de esta actividad manejada por el Estado. La ciudad es objeto de nuevas corrientes migratorias y el crecimiento urbano desbordó sus límites legales y naturales, aunque en su interior alberga suelo urbano vacante, con la consecuente subocupación de la infraestructura acumulada y la disminución de la densidad poblacional. En la década de 1970 se generaliza la urbanización de los llamados barrios (donde viven 200 mil habitantes), producto de la emigración campo ciudad y centro periferia por los programas de renovación urbana.

Aquí vale la pena detenerse un momento para comentar el estudio que Fernando Carrión (1983) realiza bajo el título de *La renovación urbana en Quito*, porque además de constituir una radiografía de la ciudad en la década de 1970, el discurso refleja muy bien los conceptos que privaban en esa época:

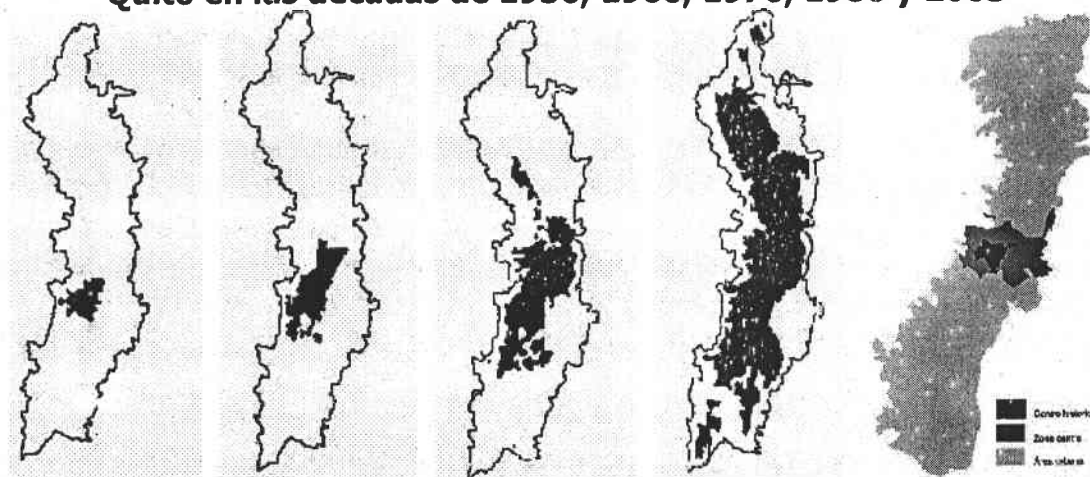
- La renovación urbana es el "intento capitalista de superar la crisis de centralidad", a través de la adecuación de territorio a las necesidades de acumulación del capital.
- La renovación urbana pretende revertir el deterioro de "los soportes físicos" por el uso intensivo que el capital hace de ellos y la obsolescencia de los valores de uso



- El Estado realiza las "condiciones generales de renovación" y los capitalistas o sector privado se apropian de esos beneficios. (Mas allá del discurso, la práctica continúa demostrando lo mismo: la inversión del Estado subsidia la inversión privada y revaloriza las propiedades privadas).
- El Estado contribuye categóricamente a la expansión urbana, a través de sus políticas de vivienda de interés social que construyen viviendas en áreas alejadas con suelo "barato", lo suficientemente separadas de la urbe, para permitir la valorización de los baldíos intermedios.
- Las transformaciones urbanas están vinculadas directamente con el desarrollo capitalista "dependiente", antes orientado a la extracción de materias primas y después a la extracción del petróleo y las actividades industriales.
- Las funciones centrales se desempeñan en dos ámbitos: el Centro Histórico que mantiene lo "popular" y el centro norte (Mariscal Sucre) que contiene lo "sofisticado".
- El centro histórico se encontraba en decadencia y la tugurización "había llegado a su fase de saturación", pero al mismo tiempo, el capital había iniciado un proceso de "reconquista", con lo que 1. Aparecen edificios en altura para albergar sucursales comerciales y financieras; y 2. Se mantienen las fachadas y detrás se construye todo nuevo, usando el discurso de la preservación patrimonial.
- El plan vial (ver adelante) es el instrumento que genera las "condiciones generales" de renovación, consigue reestructurar y revalorizar la zona (con nuevas accesibilidades, estacionamientos y ubicación de la terminal de autobuses) y eleva los precios del suelo en el centro histórico y en la Mariscal Sucre.
- La reglamentación urbana legitima a posteriori los hechos y es un instrumento de negociación para los terratenientes.

Carrión analiza un periodo (1970 y 1978) en el que el Alcalde Durán Ballén realiza acciones urbanas de gran envergadura en el centro de la ciudad: se construyen la vía oriental y occidental y se perforan tres túneles (San Juan, San Roque y San Diego), para descongestionar el centro y vincular el norte con el sur. Se construyen nuevos viaductos, puentes y pasos a desnivel, así como 7 grandes mercados y se peatonizan once calles.

### Quito en las décadas de 1930, 1960, 1970, 1980 y 2003



Fuente: IMQ, 1990 y MDMQ, 2003

Para 1992 la ciudad mantiene su forma alargada, producto de su accidentada topografía; se habían desplazado algunas dependencias del gobierno nacional; y se habían creado nuevos centros de servicios y comercio. El CHQ quedó en el centro geográfico de la ciudad en los 4 puntos cardinales. Este espacio había permanecido sin grandes modificaciones hasta las primeras décadas del siglo XX, y a diferencia de otras ciudades, conservó una enorme riqueza patrimonial, en inmuebles producidos entre los siglos XVI y XX. A ello contribuyó el hecho de que el mercado inmobiliario se encontraba activo en la zona norte de la ciudad, donde las condiciones de accesibilidad eran mejores. Incluso allí se realiza un proceso de sustitución edilicia: las quintas y mansiones de principios del siglo XX dejan su lugar a modernos edificios en altura.

El centro histórico, además de experimentar un proceso de sustitución de su población, concentra múltiples actividades y usos urbanos que lo han convertido en la parte más dinámica y conflictiva de la ciudad, al mismo tiempo que disminuyen las condiciones de habitabilidad y deterioran la calidad de vida de su población residente.

### **7.A.2. ESTRUCTURA URBANA Y TENDENCIAS DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO**

En los últimos 50 años Quito incrementó su población siete veces, lo que genera una gran presión sobre el suelo, los servicios y el empleo. Desde 1993 el Municipio de Quito se denomina Distrito Metropolitano de Quito<sup>16</sup> y tiene atribuciones sobre un extenso territorio de 422,802 hectáreas<sup>17</sup> y casi dos millones de habitantes en el año 2000, de ellos el 82% vive en áreas urbanas: **Quito tiene 1,430,000 habitantes<sup>18</sup> y 19,000 hectáreas** de superficie; el resto (18%) habita en las áreas rurales del Distrito Metropolitano.

La estructura territorial de la ciudad de Quito está fuertemente condicionada en su forma y sentido de crecimiento por las características geomorfológicas e hidrológicas del sitio (valle longitudinal de 42 kilómetros largo y un promedio de 4.5 kilómetros de ancho en una altura de entre los 2.400 y los 3,000 metros sobre el nivel del mar), así como por modificaciones en las jurisdicciones del territorio. Durante las dos últimas décadas, el Distrito Metropolitano experimentó significativas transformaciones territoriales:

- La *ciudad compacta*, extendió sus límites en los extremos norte y sur. Paralelamente hubo cambios en los usos del suelo y en el funcionamiento de las actividades urbanas: algunas áreas centrales se densificaron y deterioraron; emergieron nuevos centros de consumo; se presentan grandes áreas "vacantes" por especulación (11,000 hectáreas).
- Posteriormente, la ciudad se extendió hacia los valles orientales colindantes, conformando una *ciudad dispersa* que progresivamente incorpora varios poblados y áreas agrícolas.

<sup>16</sup> En 1993 el Congreso Nacional aprobó la Ley del Distrito Metropolitano de Quito.

<sup>17</sup> 42,273 hectáreas son de urbanización expansiva, 191,723 reserva ecológica y 189,921 de uso agropecuario. Fuente: MDMQ, 2001.

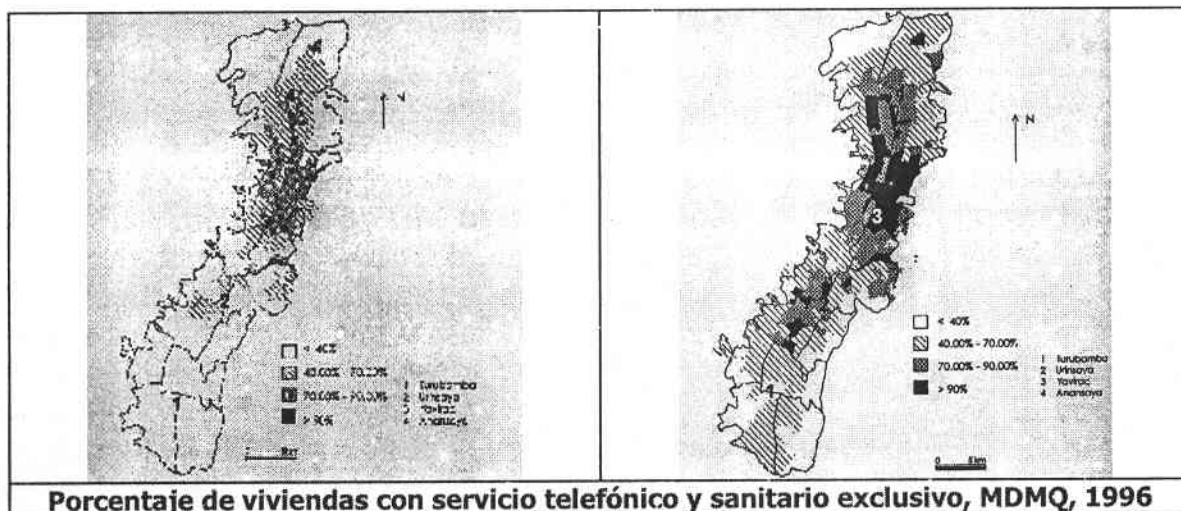
<sup>18</sup> Con los cantones Rumiñahui y Mejía conurbados e integrados económicamente a Quito, el total de población ascendería a más de 2,100,000 habitantes. Fuente: MDMQ, 2001.

Quito posee una estructura disfuncional y desequilibrada, que nítidamente refleja una diferenciación social y segregación espacial:

- El centro histórico ha sido tradicionalmente el centro político y administrativo nacional, y es el principal centro de comercio popular. La zona experimentó un proceso de sustitución de su población en la década de 1920 y a partir de entonces albergó a población inmigrante. Sin embargo, además de zonas tugurizadas hay barrios con población de ingresos medios.
- La zona centro-norte (la Mariscal Sucre) es el centro financiero y de servicios de carácter internacional, aquí se albergan los bancos, oficinas, hoteles y centros comerciales para población de ingresos medios y altos.
- La zona norte alberga barrios residenciales de población de altos y medianos ingresos, allí se ubica el centro de convenciones y ferias internacionales, y centros comerciales. También hay algunos asentamientos populares en las periferias más nuevas.
- La zona centro-sur es un área de comercio y vivienda popular, donde se ubican mercados y la terminal de autobuses provincial. La infraestructura presenta índices de obsolescencia considerables.
- La zona sur contiene asentamientos populares con talleres, sin suficientes equipamientos comunitarios, que la hacen depender del centro y del centro-norte

Los siguientes datos e imágenes corroboran estas disparidades:

- El 71% de establecimientos educativos se concentran en el centro y norte de la ciudad, lo que complica la movilidad urbana y aumenta la congestión en el centro de la ciudad.
- El Sur de la ciudad posee menos vías de comunicación y transporte.



Por último, el Distrito Metropolitano de Quito se encuentra inmerso en dos procesos de poblamiento simultáneos:

- Disminuyen los ritmos de crecimiento poblacional en términos de crecimiento natural (entre 1982 y 1990 la tasa bajó del 1.9% al 1.6%) y de migración (en el mismo período

la tasa bajó del 2.7% al 1.3%). Pero la ciudad se continúa expandiendo en urbanizaciones periféricas (conurbadas) y dispersas (hacia los valles orientales)

- La ciudad pierde población en el área central a ritmos acelerados, a pesar o a causa de los programas de rescate del centro histórico.

### 7.A.3. CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DE LA CIUDAD

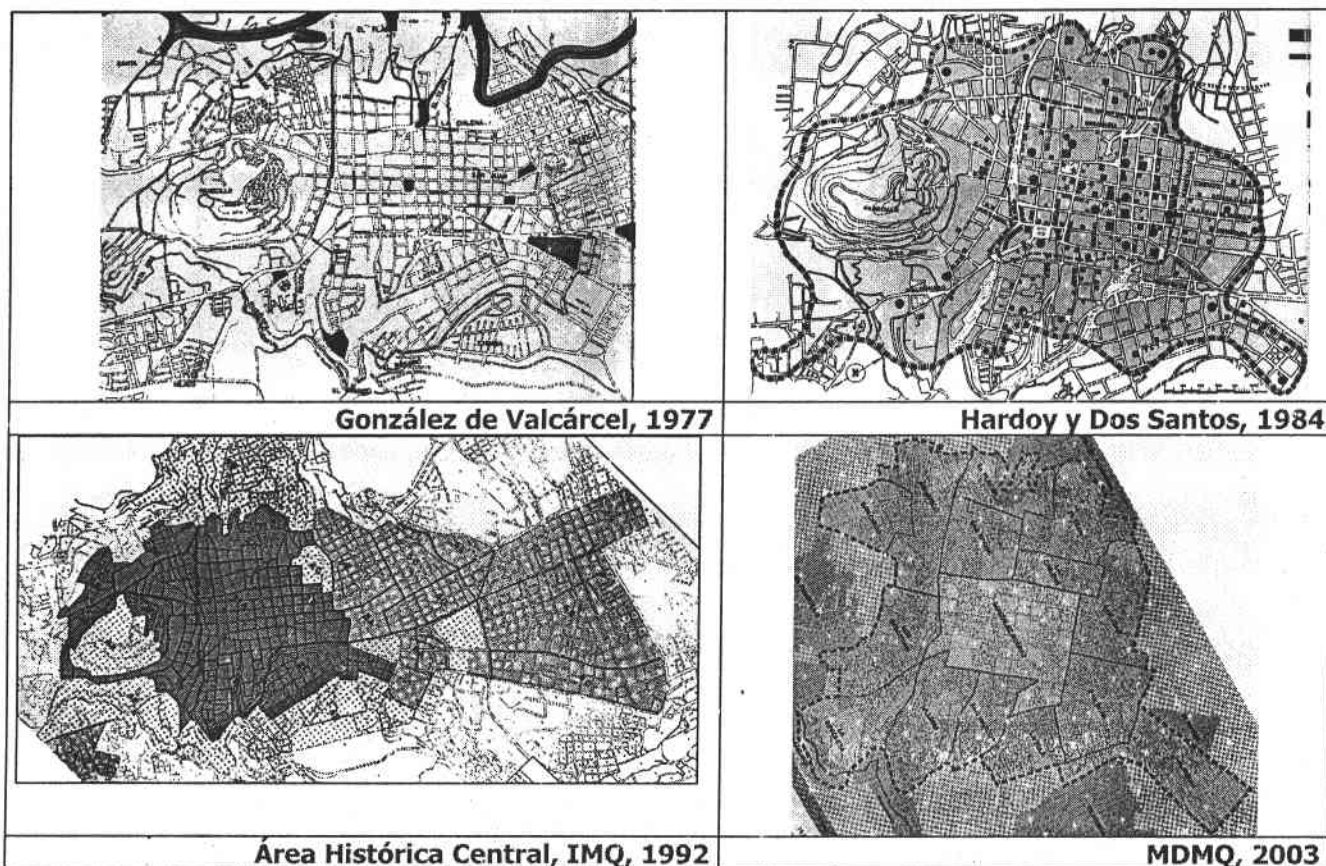
En 1995 había en Quito 1,401,389 habitantes y 363,997 viviendas, de ellas, el 18.2% no disponían de agua en la vivienda; 20.7% no tenían drenaje; 28.9% no tenían servicios sanitarios; 3.3% no tenían electricidad; 38.6% no tenían ducha; y 59.5% no tenían teléfono. El 63.1% de la población habitaba en casas unifamiliares, 20% en departamentos, 8.2% en *cuartos de inquilinato*, 7.9% en Mediaguas (pie de casa) y 0.1% en otros tipos de vivienda (MDMQ, 1996). En *cuartos y mediaguas* habitan fundamentalmente estratos con ingresos bajos. Las viviendas en régimen de alquiler y los cuartos se concentraban fundamentalmente en las zonas Centro y Centro – Sur. En 1990 42.1% de las viviendas eran propias y 49.1% arrendadas. Actualmente se reconoce que en la ciudad existe un déficit habitacional de 160.000 viviendas, a lo que se suman las adversas condiciones de habitabilidad en los barrios periféricos y el deterioro del centro de la ciudad.

## 7.B. EL CENTRO HISTÓRICO

### 7.B.1. DELIMITACIÓN Y ESCALA

En la abundante bibliografía consultada sobre el Centro Histórico de Quito he identificado cuatro delimitaciones diferentes del casco histórico, realizadas entre 1966 y 2003, las primeras incluyen dos perímetros y las últimas únicamente barrios:

- En 1966 la Junta Militar de Gobierno delimitó el **centro histórico de Quito** y creó la Comisión del Centro Histórico.
- El **Plan Piloto** de salvaguarda y rescate del patrimonio artístico e histórico encomendado por la OEA en 1969 y realizado por González de Valcárcel (1977), incluye dos perímetros: uno es el centro histórico y el otro su área de protección.
- En 1971 el Municipio emite la Ordenanza 1727 que delimita el centro histórico, clasifica las obras a preservar e indica los niveles de intervención. Posiblemente este es el plano que Hardoy y Dos Santos (1984) incluyen en su libro y que presenta dos perímetros, uno que limita la zona de control y el otro al núcleo central.
- Desde 1981 el denominado Plan Quito identifica cuatro áreas históricas y un inventario patrimonial de 22 parroquias, que son retomadas por el Plan Maestro de Rehabilitación Integral de las Áreas Históricas de 1992 (IMQ, 1991). El **Área Histórica Central** se integra por el **Centro Histórico** (área que ocupaba la ciudad hasta 1914 con 314 hectáreas) y las Áreas Históricas Norte y Sur, definidas por la expansión de la ciudad entre 1914 y 1932. (aquí desaparecen los perímetros).
- El reciente **Plan Especial del Centro Histórico** de Quito (MDMQ, 2003), modifica un poco el área definida por el Plan anterior, elimina los barrios de La Colmena y El Panecillo, e incluye 606 hectáreas: 230 de áreas verdes y 376 de superficie urbana con 284 manzanas y 14 barrios o parte de barrios, más el núcleo central.



## 7.B.2. ASPECTOS URBANOS Y ARQUITECTÓNICOS

La actual configuración del centro histórico es producto de diversas presiones sociales, económicas y políticas, sufridas en el marco del proceso de la expansión de la ciudad y de las políticas de rescate del patrimonio. El primer caso ha implicado una fuerte terciarización formal e informal en parte del territorio, el desplazamiento de la vivienda y el uso intensivo de los equipamientos educativos y de salud por gruesos grupos de población que se desplazan desde zonas lejanas. En el segundo caso, los programas de recuperación han mejorado la accesibilidad, el espacio público, recuperado decenas de monumentos y, en 2003, reubicado al comercio callejero en plazas comerciales. De las 284 manzanas (376 hectáreas) que conforman el centro histórico, 267 están edificadas (264 hectáreas) y 17 son espacio público (112 hectáreas). La zona tiene 4,674 predios.

### Estructura urbana y usos del suelo

El núcleo central posee una traza en damero regular, pero los barrios periféricos presentan alteraciones por la accidentada topografía. El CHQ posee ámbitos claramente diferenciados:

- El **núcleo central** concentra las actividades comerciales y administrativas y los equipamientos educativos y culturales. Es la zona menos habitada (65 habitantes por hectárea), pero la que concentra el grueso de población flotante.

- Los **barrios periféricos** contienen usos habitacionales con servicios y son los más habitados con densidades que varían de 218 a 105 habitantes por hectárea, de estos los más densificados son el Tejar y San Juan, al norte, y La Loma y San Marcos, al sur.

Asimismo, es perceptible una diferenciación socio espacial, como una extensión de las diferencias entre el Norte rico y el Sur pobre:

- Los barrios del poniente son los más deteriorados y hacinados (en particular Aguarico, El Placer y las faldas de El Panecillo) y se identifican como zonas inseguras; aquí se ubican el penal, el mercado mayorista, la terminal de autobuses regional; la prostitución se ejerce en torno al convento de Santo Domingo; y hasta el 2003 la zona de Los Ipiates y La Merced representaban la mayor concentración de comercio en vía pública.
- Los barrios del oriente se encuentran en mejores condiciones, la vialidad los vincula directamente con la zona norte de la ciudad. Aquí es donde se realizan los programas de vivienda dirigidos a población de ingresos medios, que puede acceder a un crédito hipotecario.

En 1991 el Atlas del Centro Histórico (IMQ, 1991), señalaba que la pequeña burguesía habitaba el núcleo central, mientras que la población asalariada ocupaba la periferia, y que únicamente La Tola y San Marcos, presentaban un equilibrio de ambos sectores de ingresos; mientras El Panecillo y Aguarico conformaban un "cinturón de pobreza" y deterioro. Actualmente se reconocen tres zonas conflictivas: 1. San Roque, área de influencia del mercado mayorista, que implica la presión de los comercios y bodegas; 2. La Marín, zona de transferencia del transporte y de comercio informal; y 3. Terminal terrestre de transporte provincial y regional, que es una zona con presión del comercio informal.

La Vivienda ocupa el 45% de la superficie del centro histórico, pero el 49.7% de área construida; el comercio ocupa el 20% de la superficie, mientras la administración el 12% y el equipamiento el 15%. El resto del territorio es ocupado por talleres y otros usos. La mayor parte de los inmuebles presenta usos mixtos, con excepción de los barrios La Tola, La Loma, San Marcos, Aguarico, San Diego y San Sebastián, donde predominaba el uso habitacional.

### **Imagen urbana**

Gracias a la ausencia de intereses inmobiliarios más que a los defensores del patrimonio cultural, el CHQ conserva un enorme legado urbano arquitectónico. La mayor parte de los edificios son de dos niveles de altura. Hardoy y Dos Santos (1984: 71) escribían que esta ciudad era una de las capitales sudamericanas que "han mantenido la coherencia y continuidad arquitectónica y urbanística a través del tiempo", donde "los conventos y monasterios (...) han sido conservados casi en su totalidad"<sup>19</sup>. Sin embargo, las autoridades quiteñas reconocían en 1991 que aunque las edificaciones del CHQ mantienen una gran homogeneidad formal en el exterior, casi todas habían sufrido importantes modificaciones en el interior: apenas el 22.5% mantienen su estructura física con los materiales y técnicas tradicionales, 183 edificios conservaban únicamente la fachada original y en el interior

<sup>19</sup> Un mexicano que visita los conventos coloniales quiteños no puede dejar de pensar en los conventos de la Nueva España que a mediados del siglo XIX fueron expropiados, parcelados y vendidos en partes.



habían sido transformados por completo (IMQ, 1991: 8, 33 y 56). Sin embargo, las modificaciones por mayores que sean no equivalen a sustituciones, como es el caso de tantas ciudades latinoamericanas. Además de que renovación edilicia no es tan perceptible a simple vista debido a lo accidentado de la topografía.

Por último, vale destacar que el centro histórico cambia con bastante rapidez en el tiempo.

- El CHQ fue "blanco" entre 1940 y 1991: la gente asegura que un presidente decidió por decreto que las fachadas de esta zona debían pintarse de blanco, porque "la ciudad española fue blanca". En realidad Pazmiño y Fernández (1991) demuestran que 1. Siempre hubo fachadas coloridas y blancas, y 2. La "tradición" de blanquear las fachadas es de los siglos XIX y XX: en el primer caso se trata de un Reglamento de policía vigente entre 1835 y 1875; y en el segundo se trata de dos decretos emitidos por el Consejo Municipal: uno de 1919 que ordena blanquear los edificios públicos y el otro de septiembre de 1966, emitido a petición de la Comisión del Centro Histórico, creada ese mismo año, institución que consideraba "indispensable dar una presentación decente (sic) y uniforme (...) de la vieja ciudad española", pintando de blanco las fachadas y de azul añil las puertas y balcones de madera. Estas disposiciones fueron derogadas en 1990. Hoy día, muchas fachadas del CHQ lucen coloridas.
- Los vendedores "ambulantes" que invadían las calles del centro histórico y que le daban la "imagen de una animada feria de pueblo", ya no están. Ahora se puede caminar por las calles de la ciudad vieja sin esquivar los puestos fijos de los "ambulantes" y su densa clientela. Con seguridad, ello ha cambiado la percepción de los quiteños sobre esta zona de la ciudad y contribuye al mejoramiento del espacio público, pero aún está por verse si este proceso se consolida o si el comercio en la vía pública reaparece a causa de disputas políticas o de crisis económicas, como ha sido el caso de "exitosos" programas de "reordenamiento" del comercio callejero realizados en otras ciudades.

### **Equipamientos, infraestructura y servicios urbanos**

El centro histórico posee equipamientos escolares y de salud en exceso, que además se concentran en el núcleo central: 31 establecimientos de salud y 97 escuelas de los tres niveles de formación con 40,838 alumnos, de ellos se calcula que 12,397 viven en el CHQ. Es decir, que el 70% de los alumnos se desplaza a sus escuelas desde otras zonas de la ciudad, lo que contribuye al incremento del tráfico vehicular.

En la zona se ubican inadecuadamente, según las autoridades, la Central de Autobuses y el Mercado mayorista de Aguarico - San Roque, además hay otros tres mercados menores que en total suman 2,335 puestos. En este territorio hay 49 hoteles con 1,318 habitaciones y 2,639 camas (predominan las habitaciones de tercera categoría con el 59%, muchas de ellas en la zona roja). Asimismo, se ubican las sedes de los gobiernos Nacional y Municipal, pero las de los poderes legislativo y judicial se descentralizaron hace décadas.

En general en toda la zona hay agua potable y drenaje, pero las tomas domiciliarias de agua están deterioradas y hasta 1995 una lluvia fuerte implicaba inundaciones por la insuficiencia de la red de desagüe. La energía eléctrica tiene una cobertura de 98%. Hay un



proyecto de alumbrado público porque –según las autoridades- los postes no son compatibles con la zona. El municipio de Quito sostiene actualmente un costoso proyecto de alumbrado del centro histórico, que incluye la iluminación especial para algunos monumentos civiles y religiosos, y algunas plazas<sup>20</sup>.

Por último, no quisiera dejar pasar la oportunidad para comentar la manera “infantil” en que se realizaba la planeación urbana funcionalista en las décadas de 1970, 1980 y hasta entrada la de 1990. *El Atlas del Centro Histórico de Quito* (IMQ, 1991) incluye planos con información sobre los equipamientos educativos, de salud, administración, etcétera: donde se ubican los equipamientos en el territorio y a partir de ellos se trazan con compás los “radios de acción”. Como si la población usuaria, fuera en efecto la que reside a 600 metros de un centro de educación media, la que habita hasta mil metros de distancia del mercado mayorista o la que vive hasta 2,000 metros de distancia de un hospital. Así, se llega al extremo de señalar como áreas deficitarias de equipamientos recreativos a partes de barrios que no son abarcados por los “radios de acción”. De alguna manera los planificadores y urbanistas (estudiosos del fenómeno urbano) continuamos realizando el mismo tipo de análisis, “mapeamos” los equipamientos, pero no analizamos el tipo de cobertura que éstos dan a la población, en muchos casos de nada sirve vivir junto a un hospital, sino se es derechohabiente o éste es privado, como tampoco sirve vivir junto a una escuela para familias en extrema pobreza que envían a los infantes a trabajar.

### **Principales problemas de la estructura vial y de transporte**

El centro histórico se ubica en el centro geográfico de la alargada ciudad y articula la zona norte con la sur, lo que aunado a la concentración de empleos, servicios y equipamiento, incrementa la carga excesiva de vehículos, peatones, vendedores ambulantes y comercios. La población flotante estimada asciende a 300,000 habitantes por día.

### **7.B.3 . ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS**

#### **Pérdida de población y concentración de población inmigrante**

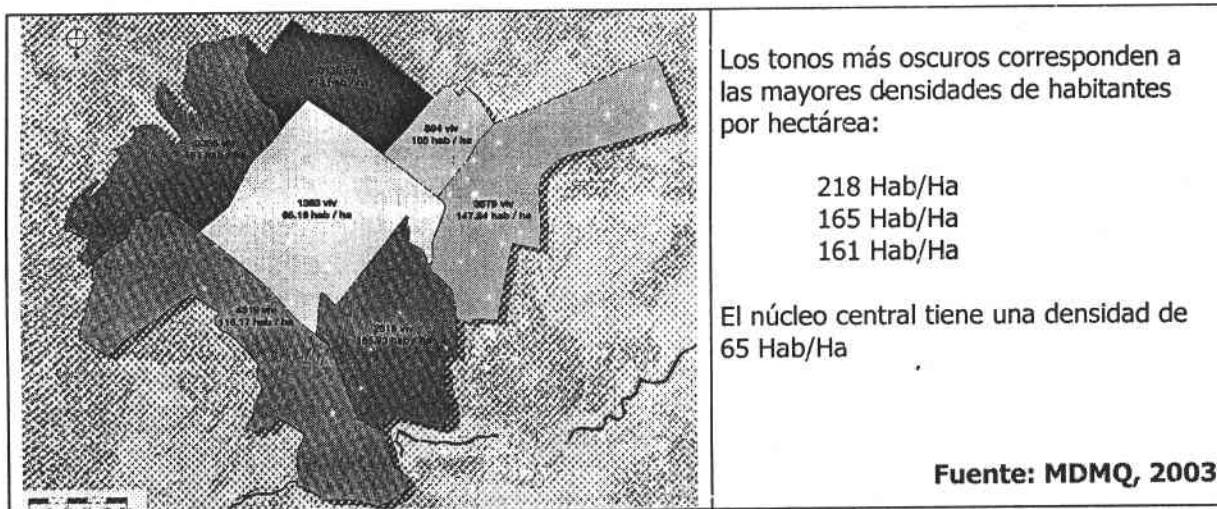
Desde la década de 1970 el centro histórico pierde población, en un momento en que la ciudad experimentaba una acelerada urbanización periférica y en el centro la terciarización avanzaba. Entre 1982 (87,505 habitantes) y 1990 (73,221 habitantes) se perdieron poco más de 14,000 habitantes y en la última década 23,021 habitantes, es decir, el 31.4% de la población total de 1990. Actualmente viven en la zona 50,200 habitantes, que representan el 3.5% de la población de Quito y el 2.5% de la población del Distrito Metropolitano.

Para las autoridades quiteñas el centro histórico fungió como alojamiento para población inmigrante del campo entre 1970 y 1990, pero actualmente –gracias a los programas de

<sup>20</sup> En algunas noches de marzo de 2004 pude constatar la gran afluencia de familias y grupos que caminan por su ciudad vieja y se toman fotos bajo las fachadas iluminadas. En este sentido, más allá del costo económico que implique para el municipio, es muy agradable ver a la gente reconociendo de noche una parte de su ciudad, a diferencia de La Antigua Guatemala, donde uno sólo ve turistas (quien escribe uno más de ellos), visitando de noche la iluminación “espectacular” de las ruinas de las iglesias de la ciudad.

vivienda- hay un retorno de la clase media en los barrios de San Marcos, La Loma, Alameda y San Blas (MDMQ, 2003). En 1990 la mitad de la población residente tenía menos de cinco años de radicar en esta zona, la otra mitad más de 5 años y de estos últimos un 16% tenía más de 20 años de residencia. El 69.8% de la población era mestiza y el resto inmigrantes de la sierra 24.8%, de la costa 5% y de la amazonía 0.5% (IMQ, 1992). Jaramillo y Fierro (2000) indican que el 13% de la población residente estaba desempleada, 19% subempleada y 65% de las familias tenían escasos ingresos.

Finalmente, conviene volver a señalar que el Centro Histórico no se despuebla de manera homogénea: el núcleo central presenta las densidades de población más bajas y los barrios periféricos las más altas. Desgraciadamente la información sobre densidad de población de 1991 no permite realizar una comparación con los datos del 2003, porque en el primer caso los datos están referidos a manzanas y en el segundo a barrios, lo que arroja datos promedio completamente diferentes. Sin embargo, se puede destacar que en 1991 el núcleo central tenía densidades de hasta 150 habitantes por hectárea y algunas manzanas de los barrios periféricos tenían densidades de hasta 600 habitantes, hoy desaparecidas.



### Indicadores del mercado inmobiliario

Según Dora Arizaga, ex directora del Fondo de Salvamento (MDMQ, 1996), las consecuencias de los sismos de 1987 fueron brutales para el CHQ, pues más allá del deterioro físico, los valores comerciales de los inmuebles cayeron abruptamente. Antes del sismo los precios promedio llegaban a 140 dólares por metro cuadrado, después del sismo descendieron a \$ 80/m<sup>2</sup> y en 1990 llegaron incluso a los \$ 63/m<sup>2</sup>. Sin embargo, a través de la restauración de monumentos y rehabilitación del espacio público realizadas por el FONSAL, se dice que la zona tuvo una relativa revalorización: para 1990 los valores habían aumentado a \$ 90/m<sup>2</sup>.

Actualmente algunas zonas del centro histórico han sido revalorizadas producto de los programas de recuperación patrimonial y de vivienda, que se tratarán adelante. Algunos autores entrevistados en marzo de 2004 señalan que el Municipio ha desatado una ola de especulación inmobiliaria que ha disparado los precios entre un 500 y un mil por ciento. Sin

embargo, las ofertas inmobiliarias más caras continúan realizándose en la privilegiada zona Norte de la ciudad. Según datos recientes de un boletín inmobiliario, las ofertas habitacionales en el centro histórico (dos proyectos de la ECH) llegan hasta los 40 mil dólares para viviendas de interés social con 3 recámaras y estacionamiento, en cambio en los Valles del Sur y en la Zona Norte las ofertas inmobiliarias se incrementan en número y en valor, alcanzando hasta los 120 mil dólares por vivienda (Portal Inmobiliario, 2003).

### **Situación jurídica: posesión y propiedad inmobiliaria**

En la zona la totalidad de edificios religiosos son propiedad del clero, la mayor parte de los inmuebles con uso de gobierno son propiedad del Estado o del municipio, aunque algunos son alquilados. El 28% del parque habitacional se encuentra en régimen de propiedad privada, el 65% en inquilinato y el 5% en "otra" situación.

#### **7.B.4. PAPEL QUE DESEMPEÑA EL CENTRO HISTÓRICO EN EL PAÍS, LA REGIÓN Y LA ZONA METROPOLITANA**

El centro histórico fue toda la ciudad hasta 1914, cuando la urbe se comienza a extender hacia el norte, con barrios para población pequeño burguesa, y hacia el sur, con barrios para población humilde. Los quiteños denominan como "Áreas históricas" a estas expansiones realizadas entre 1914 y 1942. Las primeras ampliaciones de la ciudad implicaron una reestructuración del centro. Sin embargo, la mayor transformación del centro histórico ocurre desde la década de 1960 con la hiper expansión urbana y el crecimiento demográfico de la ciudad, que implican: la descentralización de algunas funciones del centro en la zona norte; la diferenciación entre el centro urbano moderno y el centro histórico, que mantiene la centralidad simbólica (sedes de los poderes nacional y municipal); una mayor tugurización y decadencia; la expansión del comercio popular, aquí se exacerba el fenómeno del comercio callejero; y la pérdida de la función habitacional.

Con respecto al papel que ha desempeñado el centro histórico como alojamiento para población pobre hay algunas discrepancias. Para Mario Vásconez<sup>21</sup> los tugurios en el centro histórico existieron entre 1940 y 1970, pero fueron desplazados por el comercio formal e informal y las bodegas. De tal manera que lo que ahora hacen los programas de vivienda en el centro es desplazar las bodegas y el comercio. Sin embargo, la situación actual de la vivienda que analizaremos en el siguiente apartado contradice totalmente esta versión.

Por último, aunque aún quedan por resolverse varios problemas como el despoblamiento, la congestión vehicular, la concentración de equipamientos, las áreas tugurizadas, las viejas presiones de terciarización y aparezcan las presiones inmobiliarias especulativas; es evidente que la zona ha mejorado y en particular el núcleo central. Así, el centro histórico es quizás el territorio en donde más ha invertido el Municipio en los últimos 25 años, por lo que no es casual que la percepción de la gente sobre este territorio sea positiva.

---

<sup>21</sup> Entrevista realizada con el Arq. Mario Vásconez, director del Centro de Investigaciones CIUDAD, el 19 de marzo de 2004.

Así, el centro histórico continúa siendo el centro político y administrativo nacional y provincial, que concentra una enorme oferta cultural constituida fundamentalmente por su herencia urbano arquitectónica, reconocida como patrimonio de la humanidad (el primero en el mundo por lo que constituye un "orgullo nacional" dicen los quiteños). Por ello, el Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito le asigna un papel fundamental en la estructuración del territorio: la principal centralidad metropolitana; mientras que el Plan Especial del Centro Histórico señala que este emblemático territorio es un referente irremplazable de orden político, cultural, religioso, arquitectónico, artístico y urbanístico, que debe mantener su personalidad y esencia.

### 7.B.5. LA VIVIENDA

#### Papel que desempeña la función habitacional en el centro histórico

Para iniciar este apartado, vale la pena recordar la imagen que Hardoy y Dos Santos (1984) tienen en 1980 del CHQ de Quito: es el centro comercial y de servicios de la popular zona sur, porque la rica zona norte tiene sus propios centros comerciales; la mayor parte de los edificios del casco histórico son viviendas multifamiliares en estado deplorable y están ocupadas por pobres. Para ellos, los problemas del centro histórico no se centraban en la conservación de sus monumentos que se encontraban bien conservados en general, sino en la rehabilitación de las áreas tugurizadas con carencias de servicios.

En términos cuantitativos, la función habitacional del centro histórico es apenas significativa y tiende a disminuir desde la década de 1970, producto de la implantación de usos más rentables como el comercio formal e informal y los servicios: actualmente alberga apenas el 3.5% de la población de Quito y el 2.5% de la población del Distrito Metropolitano; en 1990 albergaba el 6.1% y en 1982 el 9.8% de la población de Quito respectivamente.

#### Población y vivienda

DEMARCACIÓN	1982		1990		2001	
	Población	Vivienda	Población	Vivienda	Población	Vivienda
Centro histórico (1) (2)	87,505	23,928	73,221	17,059	50,200	18,772
Quito (3) (4)	851,337	188,533	1'093,230	283,827	1,429,223	
Distrito metropolitano (3) (4)	1,047,669	226,510	1'351,669	348,610	2,000,000	
Ecuador (5) (6)	8,060,712		9,622,608		12,646,000	3,107,000

Fuentes: (1) Jaramillo y Fierro, 2000; (2) MDMQ, 2003; (3) MDMQ, 1996; (4) MDMQ, 2001; (5) Lara, 1992; (6) UN - Habitat, 2003.

En términos cualitativos el Centro Histórico fungió como albergue para todos los habitantes de la ciudad hasta la década de 1910 y después ha fungido como **alojamiento de la población inmigrante intraurbana y rural, y de clases medias que nunca abandonaron este territorio** por la comodidad de su accesibilidad y servicios, o bien, por ausencia de recursos para adquirir una vivienda en otra parte de la ciudad. De los 4,674 inmuebles el 86.6% (4,050 inmuebles) tienen un uso habitacional único o combinado con otros usos:

- 2,470 inmuebles son de vivienda colectiva (63%): 1,798 albergan de 3 a 8 familias; 588 de 8 a 15 familias; y 84 con más de 15 familias (*departamentos y conventillos*).
- 1,480 inmuebles albergan viviendas de una y dos familias (37%).

En 2003 en el centro histórico existían 18,772 viviendas con un promedio de 2.67 habitantes por vivienda; y se presentaban serias deficiencias en servicios y condiciones de habitabilidad: **49% son viviendas de un cuarto** (9,200 viviendas), el 33% son departamentos y el 18% son casas. El **29%** de las viviendas tiene **servicio higiénico fuera de la vivienda** y en el 20% de los casos se trata de servicios de uso comunitarios. Por último, **el 12%** de las viviendas **no tienen cocina** exclusiva.

El 75.93% de los inmuebles con uso habitacional se encuentra en estado físico regular y bueno, pero el 24% (970 edificios) se encuentra en estado crítico: 460 inmuebles en mal estado y **510 edificios en pésimo estado**. Por otra parte, la mayor parte del parque habitacional (65%) se encuentra actualmente en régimen de inquilinato, el 28% en régimen de propiedad y el 5% en "otra" situación.

La vivienda ocupa 1,383,400 metros cuadrados construidos, de ellos el 70% es espacio habitable (9,683,380) y un 30% corresponde a circulaciones y patios. De la superficie construida el 57% es utilizado, mientras que **416,780 m<sup>2</sup>** (43%) **se encuentran vacíos** por deterioro. Por ello, Jaramillo y Fierro (2000) señalan que la zona tendría capacidad para recibir 30 mil nuevos habitantes, considerando una densidad de 200 Hab/ha, pero eso sólo será posible si se mejoran las condiciones de seguridad, accesibilidad y habitabilidad del entorno, para estar en condiciones de "competir" con otras áreas de la ciudad.

### 7.B.6. TIPOLOGÍA HABITACIONAL

Los ecuatorianos hablan indistintamente de diversas tipologías habitacionales sin definir las. Así, lo mismo mencionan *cuartos, tugurios y conventillos*, que "mediaguas" (pie de casa), cuartos de inquilinato y vivienda marginal. Unos se explican la tugurización de los barrios históricos por las bajas rentas que se cobran y otros justo por lo contrario, las altas rentas sólo pueden ser pagadas subdividiendo al máximo los inmuebles y así las aparentes rentas bajas producen la rentabilidad esperada por sus propietarios.

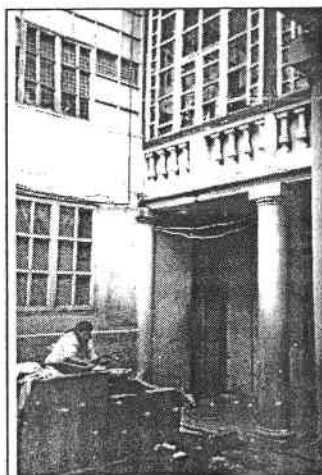
El Plan Maestro de Rehabilitación de Áreas Históricas de 1991 establece una tipología edilicia que se aplica a la vivienda y a cualquier uso o actividad, en función de características morfológicas<sup>22</sup>: Las edificaciones tipo I a IV corresponden a edificios con patio, característicos hasta el siglo XIX; los tipos V y VI son edificios de la primera mitad del siglo XX; los tipos VII y VIII son edificaciones de tipo popular (sic) construidas en tierra; el tipo IX corresponde a la arquitectura racionalista; y el X son construcciones de baja calidad.

En el centro histórico además se encuentran testimonios de tipologías habitacionales producidas en el siglo XX: en 1934 se construyó el primer barrio obrero de la ciudad en La Loma, integrado por viviendas unifamiliares modestas construidas con adobe, teja y

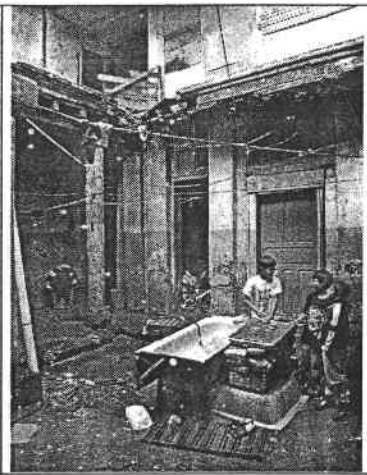
<sup>22</sup> Más o menos en los términos de la escuela italiana de rehabilitación urbana, que en los *setenta* planteaba la realización de estudios tipológicos, como principio general para la intervención de un centro histórico.

madera. El Instituto Estatal de Seguridad Social construye casas colectivas en los barrios de La Loma y San Marcos entre 1941 y 1943. El Banco Ecuatoriano de la Vivienda, creado en 1963, y la Junta Nacional de la Vivienda, creada en 1973, realizan conjuntos habitacionales en la periferia de la ciudad, pero posteriormente construyen pequeños conjuntos en el centro histórico. Por su parte, sociedades mutualistas (Pichincha y Benalcazar) también desarrollan algunos conjuntos habitacionales para sus agremiados en el centro de la ciudad. La tipología de vivienda más común para la población de bajos ingresos son los:

### **Cuartos, conventillos o tugurios**



"Solución criolla" a la demanda de vivienda. Se trata de casonas unifamiliares antiguas del centro histórico y otros edificios de la ciudad, transformadas en viviendas multifamiliares, a través de la subdivisión de inmuebles, donde numerosas familias se hacían en pequeñas habitaciones. Además del hacinamiento, las viviendas se caracterizan por el deterioro físico, la carencia de los servicios sanitarios, la ausencia de cocinas, tener un solo cuarto, estar habitadas por población de escasos ingresos y por encontrarse en régimen de alquiler.



## **7.C. PROYECTOS Y/O PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO**

Para algunos autores desde la década de 1920 algunas voces se alzaron contra la destrucción del patrimonio. Sin embargo, la ley nacional sobre patrimonio artístico es de 1945 y el interés por el centro histórico data de 1966, cuando la Junta Militar lo delimita físicamente. Dos momentos significativos que dan cuenta de la importancia que se daba a este territorio a fines de la década de 1960 son 1. El coloquio sobre "Conservación y Utilización de Monumentos y Lugares de Interés Histórico y Turístico", que realiza la OEA en Quito en 1967 y su resultado: las "Normas de Quito"; y 2. El Plan Piloto de Preservación Monumental de Quito, encomendado por la misma OEA en 1969. En este mismo sentido se pueden destacar las iniciativas de 1919 y 1966 para "blanquear" el centro histórico. Sin embargo, los verdaderos programas de recuperación patrimonial aparecieron después del terremoto de 1987.

### **1. El terremoto de 1987, la cooperación internacional y la creación de instrumentos de financiamiento**

Para algunos quiteños la declaratoria de la UNESCO (Patrimonio de la Humanidad) fue la que posibilitó la cooperación internacional para enfrentar las consecuencias del sismo del 5/03/1987 <sup>23</sup>:

<sup>23</sup> Lo que no es tan cierto, otros centros históricos dañados por sismos que no habían sido declarados Patrimonio de la Humanidad, recibieron ayuda internacional: es el caso del de la ciudad de México en 1985.

- La hoy día llamada **Agencia Española de Cooperación Internacional** participaba desde 1984 en la creación de un museo y en la restauración de bienes muebles en el convento de San Francisco (habitado y en relativo buen estado físico) A partir del terremoto y con la celebración del V Centenario del "descubrimiento" de América, la cooperación se incrementa y se cofinancian la elaboración del Plan Maestro de Áreas Históricas (1989 y 1991), el remozamiento de la plaza de Santo Domingo y se fundan en 1994 y 1995 dos Escuelas Taller (AECI, 1999).
- El **gobierno de Bélgica**, en el marco de un convenio de cooperación técnica para la "Preservación y promoción del patrimonio cultural del Ecuador" signado en 1987, se involucró en la restauración del convento de Santo Domingo. El convenio incluye cinco líneas de trabajo: restauración y estudio de un bien inmueble, investigación arqueológica, excavaciones de salvamento, rehabilitación urbana de un barrio del centro histórico y conservación de monumentos muebles.
- El **gobierno de Polonia** se involucra en la restauración del Sagrario y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo **PNUD** invierte en el rescate de San Agustín.
- El Fondo de Emergencia de la Convención del Patrimonio Mundial de la **UNESCO** invirtió entre 1986 y 1996 en Ecuador 140 mil dólares (Díaz Berrio, 2001), una parte fue destinada al CHQ en 1987.

Todas estas aportaciones complementan la inversión de los gobiernos nacional y local, que son mucho mayores a la suma de todas las aportaciones exteriores. En ese momento (1987), el gobierno ecuatoriano decidió crear un fondo con recursos propios para rescatar su patrimonio cultural, que le ha permitido desde entonces contar con recursos específicas para tal fin. Hasta donde conozco, se trata -junto con la Oficina del Historiador de La Habana- del único caso latinoamericano que permite generar recursos de manera sostenida para invertirlos específicamente en la salvaguarda del patrimonio, más allá de la "voluntad política" de un gobernante para asignar equis cantidad del presupuesto para tal fin.

## 2. El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural (FONSAL)

El gobierno nacional creó por ley el 23/12/1987 el Fondo de Salvamento con el objeto de restaurar, conservar y proteger los bienes históricos, artísticos, religiosos y culturales de Quito (IMQ, 1992). Para ello asignó fondos nacionales de las siguientes fuentes: 1. El gravamen del 3% del precio de entradas de los espectáculos públicos; 2. La transferencia del 10% del Fondo de Emergencias Nacionales de 1988 a 1990; 3. Donaciones internacionales y nacionales deducibles de impuestos. Posteriormente se consiguió una cuarta fuente de financiamiento permanente que se extendió a todas las provincias para la salvaguarda de su respectivo patrimonio: 4. El pago del 6% sobre el valor del impuesto sobre la renta en la respectiva demarcación. La administración del FONSAL se integra por el Alcalde, el director del Instituto Nacional del Patrimonio Cultural y el presidente de la Casa de la Cultura Ecuatoriana.

El FONSAL inició su tarea en diciembre de 1988, a la par que intervenía edificios participaba en la elaboración del Plan Maestro (ver siguiente apartado). En 12 años de funcionamiento ha realizado más de 400 proyectos (Moreira, 2001): cien entre 1988 y el 2000; 118 entre 1992 y 1996 (MDMQ, 1996); 163 entre 1996 y el 2000 (MDMQ, 2000); y el resto después.



Asimismo, ha intervenido 500 inmuebles con una inversión de 38 millones de dólares. Fundamentalmente ha restaurado el 70% de las edificaciones monumentales religiosas y públicas, rehabilitado gran parte del espacio público y mejorado la imagen urbana, pues está impedido de actuar en propiedades privadas, a menos que éstas sean expropiadas.

### **3. Plan Maestro de Áreas Históricas de Quito**

Este plan fue realizado por las autoridades del Municipio de Quito en el período 1989 – 1992, en el marco del Plan del Distrito Metropolitano: Rodrigo Paz Delgado era el Alcalde y Fernando Carrión el Director de Planificación del Municipio. Este Plan fue asumido en lo general por la siguiente administración (Bustamante, 1994), encabezada por Jamil Mahuad (1992 – 1996 y 1996 – 1998), quien como candidato a la Alcaldía y después a la Presidencia, promovía la idea de volver a “vivir en el centro” comenzando por las autoridades mismas<sup>24</sup>.

El Plan incluye una zona histórica central y 22 núcleos históricos parroquiales dispersos en el territorio metropolitano. El centro histórico de Quito está incluido en la primera zona, junto con las áreas históricas Norte y Sur. El Plan entiende la preservación del patrimonio vinculada a los problemas socioeconómicos y la rehabilitación del mismo con el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos. Incluye siete tipos de programas, entre los que destacan: 1. Ordenamiento urbano, que pretende articular el centro histórico con el área metropolitana, a través de la desconcentración de equipamientos educativos, de salud y abasto; el reordenamiento de la estructura vial y del transporte colectivo (desde 1996 funciona un sistema de transporte masivo de superficie con autobuses articulados y carril exclusivo); 2. Protección del patrimonio edilicio, a través de la promoción de usos compatibles; y 3. Turismo y recreación, que pretende desarrollar un “nuevo” modelo turístico, basado en la recuperación de la ciudad antigua, la reorganización del transporte público y el ordenamiento del comercio informal. El FONSAL fue el organismo ejecutor de algunos de los proyectos incluidos en este plan. El gobierno de Mahuad culmina un proceso de negociación con el BID para el otorgamiento de un crédito para fortalecer el rescate del centro histórico, porque 1. Los recursos propios no eran suficientes para la puesta en valor del casco histórico; y 2. Se pretendía involucrar al sector privado en la salvaguarda del patrimonio, en un momento en que muchos monumentos públicos y religiosos habían sido intervenidos con recursos públicos.

### **4. La Empresa de Desarrollo del Centro Histórico (ECH)**

En 1995 se crea la ECH, sociedad de economía mixta que tiene el propósito de operar un crédito del BID por un monto de 40 millones de dólares más 10.3 millones de dólares aportados por el gobierno local, que se destinan a la recuperación del núcleo central del centro histórico. Se trata de únicamente 154 manzanas, los barrios periféricos habitados se excluyen expresamente (Ver el plano de la página 118). Aquí se pretende: 1. Mejorar la accesibilidad de la zona y solucionar los conflictos por el uso del espacio público (comercio informal), para 2. Involucrar al sector privado en proyectos piloto que demuestren la viabilidad de las inversiones comerciales, de servicios y residenciales en la zona. Para ello se destinan 36 millones de dólares para obra física y 15 para trabajar con el sector privado,

<sup>24</sup> Mahuad renunció a la Alcaldía para asumir la presidencia de la República en 1998, de donde fue depuesto el 21/01/2000

"motor del desarrollo del centro y aliado de su preservación" (Moreira, 2001). La ECH realizó tres tipos de acciones:

Proyectos de adecuación urbana	Inversiones con el sector privado	Programa de acciones sociales
<p>1. Conservación de monumentos: Rehabilitación y remozamiento de dos centros culturales, dos museos, un hospital y un teatro.</p> <p>2. Mejoramiento del espacio público: Colocación de señalización y mobiliario urbano; Recuperación de plazas y de 48,000 m<sup>2</sup> de aceras: se trata de ampliar el espacio peatonal, ordenar el flujo vehicular, y entubar las líneas telefónicas y de alumbrado público.</p> <p>3. Accesibilidad y reducción de la congestión vehicular: Construcción de cinco estacionamientos con 2,400 cajones, racionalización del tránsito e introducción del sistema de trolebuses eléctricos.</p>	<p>En diferentes modalidades</p> <p>1. Promociones inmobiliarias: La ECH aporta capital y asesoría técnica, y los socios suelo, inmuebles y/o capital. Bajo este esquema se construyó un centro comercial para reubicar al comercio callejero.</p> <p>2. Inversionista inmobiliario: La ECH es socia propietaria del inmueble rehabilitado y busca un socio operador, que equipe y ponga a funcionar el inmueble. Bajo este esquema se remodeló el Hotel Patio Andaluz (una inversión cara y malograda<sup>25</sup>) y se pretendía realizar un proyecto de multicines.</p> <p>3. Propietario: La ECH rehabilita y mantiene la propiedad del inmueble hasta que considere necesario. Bajo este esquema se rehabilitó el pasaje comercial Baca.</p> <p>4. Operador inmobiliario: La ECH negocia con propietarios el uso de inmuebles privados a cambio de su rehabilitación por un período de tiempo, y alquila los espacios remodelados para recuperar su inversión. Es el caso del Pasaje comercial Arzobispal.</p>	<p>1. Apropiación socio cultural: se trata de acciones de difusión y concientización sobre el significado del casco histórico y la atención a turistas.</p> <p>2. Vivienda solidaria: En 1997 la Municipalidad encargó a la ECH este programa dirigido a población de medianos y bajos recursos. En la práctica únicamente el proyecto piloto realizado con la cooperación francesa fue para población de bajos ingresos. Este programa se describe más adelante.</p> <p>3. Ordenamiento del comercio informal: La estrategia incluyó la negociación con los vendedores en la vía pública, la creación de centros comerciales para reubicar 8 mil vendedores (construidas por la ECH) y la reglamentación del uso del espacio público.</p>

Asimismo, un programa social inicia en 1998 bajo el nombre de "sostenibilidad social" y contó con asesoría de la UNESCO. Su propósito era consolidar el proceso de rehabilitación edilicia y de atender de manera "equitativa" a los actores sociales que no han sido favorecidos, pues el rescate del patrimonio puede incidir a mediano plazo en la calidad espacial y de vida en el centro histórico, si se acompaña de "procesos de capacitación, generación de empleo, así como mejoramiento y formalización de los microempresarios ya existentes" (Caraballo, 2002). Sin embargo, el grueso de la millonaria inversión se realiza sólo en un territorio, que expresamente excluye los barrios habitados y tugurizados, y beneficia directa y fundamentalmente al sector privado, el mercado inmobiliario, los intereses turísticos y la propiedad privada. Así, las inversiones "significativas" y simbólicas se diseminan entre la población pobre, que habita los barrios deteriorados y/o tugurizados, para que se eduquen, capaciten y valoren el patrimonio.

<sup>25</sup> Según Ciro Caraballo y Fernando Carrión (2002) esta operación costó más de 2 millones de dólares y después de dos años de concluida se mantenía vacía porque no había inversionistas dispuestos a equipar y poner a funcionar el hotel.

## 5. La rehabilitación del centro histórico desde 1998

Entre la penúltima alcaldía (Roque Sevilla, 1998 – 2000) y la actual (Paco Moncayo, 2000 – 2004) no hay muchas diferencias en torno al rescate del centro histórico. Las aparentes discrepancias entre los enfoques parecen deberse más a la coyuntura económica y política, que a cuestiones de fondo. La sustitución de funcionarios públicos, que alcanza a la ECH en el 2000 (empresa mixta con una supuesta gestión independiente), sólo comprueba que la sustitución de programas y funcionarios en cada nueva administración es parte de la cultura política latinoamericana<sup>26</sup>. El gobierno anterior ponía un acento en las políticas sociales, mientras que el actual en la gestión empresarial y en los proyectos dirigidos hacia población con ingresos medios. Para 1999 la mayor parte de las tareas asignadas a la ECH habían sido o estaban en proceso de conclusión. Un funcionario del BID (Rojas y Burbano, 2000) señala que en ese momento el sector privado estaba empezando a invertir en la zona y había interés por vivir en el centro, justo cuando el país sufrió varias convulsiones: crisis económica, hiperinflación y retención bancaria de depósitos, alzamiento indígena y derrocamiento del presidente, a lo que se suman las erupciones del volcán Pichincha. Así, varios proyectos concluidos por la ECH (vivienda, comercios y servicios) no pudieron ser comercializados, mientras los costos de construcción aumentaron y la economía se dolarizó. Por ello, Rojas se lamentaba que el propósito de involucrar al sector privado tendría que esperar mejores tiempos. A distancia no parece ser tanto tiempo, en 2004 el sector privado se asoció en varios proyectos de la ECH.

La administración de Sevilla implementó el proyecto de "sostenibilidad social" señalado en el párrafo anterior, y otro de desarrollo social para el mismo centro histórico en cooperación con la cooperación europea, lo que demuestra la multiplicidad de iniciativas, no necesariamente realizadas de manera coordinada. Entre los proyectos concretos se creó el Centro de Apoyo Integral a la Mujer y la Familia "Tres Manuelas", ubicado en la zona roja.

La administración de Moncayo concluye los recursos del préstamo BID, celebra los 25 años de la inclusión del CHQ como el "primer" Patrimonio de la Humanidad, y desarrolla el **Plan Especial para el Centro Histórico** en el marco del Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito 2020, aprobado el 13/11/2001, que concibe al centro histórico como el mayor bien cultural del país y uno de los recursos fundamentales para el desarrollo económico del Distrito Metropolitano. El Plan Especial operado a través de la ECH y del FONSAL destaca 5 tipos de programas:

- Reordenamiento y modernización del comercio popular: el comercio callejero (8 mil vendedores) fue reubicado en siete centros comerciales (6 mil en el centro histórico y 4 mil en otras partes de la ciudad) y recuperó el espacio público.
- Rehabilitación inmobiliaria: incluye la rehabilitación de un teatro, un centro cultural, un museo, un pasaje y varios centros comerciales para reubicar el comercio "ambulante".
- Recuperación del espacio público: construcción de cinco estacionamientos, colocación de mobiliario urbano, mejoramiento de aceras, mantenimiento de la plaza mayor, y

<sup>26</sup> Caraballo (2002) dice al respecto, que el logotipo de la ECH fue utilizado por el Alcalde en su campaña de reelección, que perdió, por lo que en represalia el Alcalde electo sustituyó a todos los funcionarios de la ECH.

consolidación del proyecto de peatonización e iluminación del centro histórico. El centro histórico es cerrado al tránsito automotor los domingos, para disfrute de los peatones.

- Sostenibilidad social: se trata del fortalecimiento y capacitación de las organizaciones sociales, la política habitacional, etcétera.
- Vivienda: la ECH con recursos propios y al margen de la normatividad impuesta por el BID, impulsa proyectos de vivienda con una visión empresarial, que se dirigen a la población de ingresos medios; las viviendas se venden en proyectos y planos, y sus clientes ahora "son diferentes, tienen más ingresos"<sup>27</sup>.

En general se trata de la culminación y continuación de los proyectos descritos en el apartado anterior, lo que evidencia una cierta continuidad de las políticas urbanas.

## **EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA**

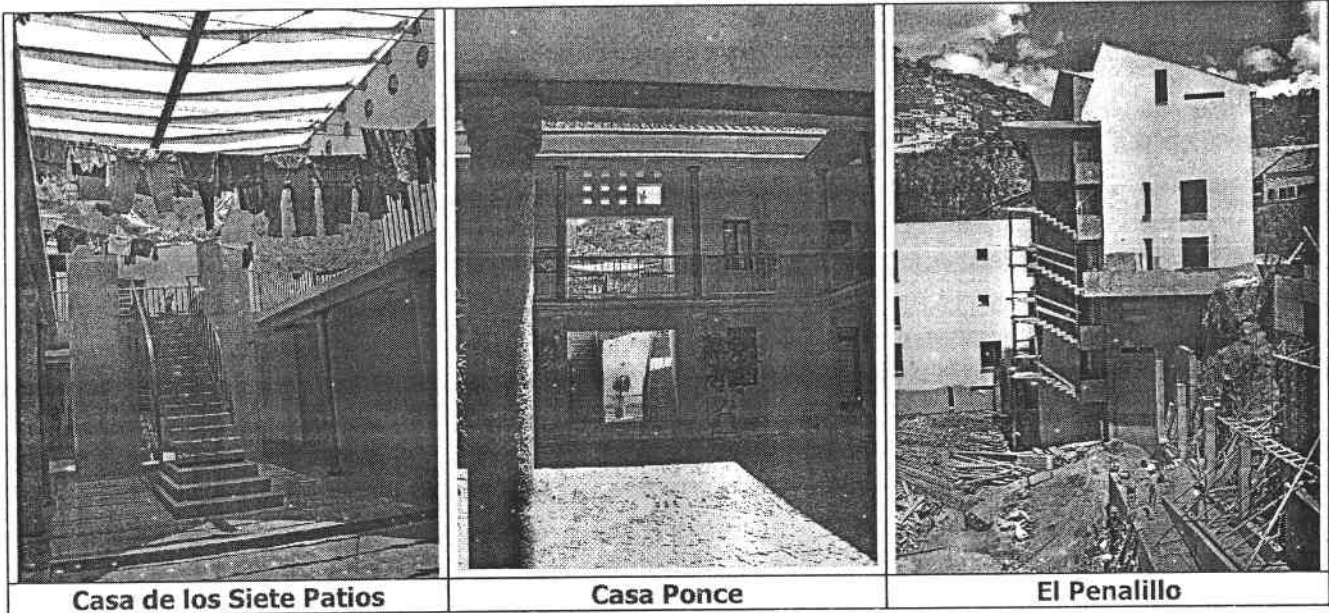
Las experiencias que atienden la problemática de los tugurios en el centro histórico sin desplazamiento de la población iniciaron en 1990 y fueron promovidas por la cooperación internacional, sin llegar a constituir una política habitacional para este territorio. Estos proyectos han sido costosos y altamente subsidiados. Posteriormente se realizaron algunos programas de vivienda en mayor escala y destinados a población de medianos ingresos que puede adquirir un crédito hipotecario. En conjunto, en los últimos 13 años se han realizado 626 viviendas en el centro histórico, entre acciones de rehabilitación, mejoramiento y construcción de vivienda, para distintos estratos socioeconómicos, bajo diversos enfoques y metodologías. El Municipio ha invertido en la realización de estos proyectos habitacionales a través de dos organismos con propósitos más amplios: 1. El Fondo de Salvamento para el Patrimonio Cultural 825,000 dólares en cuatro proyectos de vivienda y 2. La Empresa del Centro Histórico ECH 3.9 millones de dólares en rehabilitación de vivienda. Sin embargo, estos montos, comparados con lo que se invierten en el rescate del patrimonio monumental son bajos: el 2.17% y el 6% de la inversión total de cada institución hasta el año 2003.

A partir de 1998 el Gobierno Nacional creó el Sistema de Incentivos de Vivienda, financiado por el BID (162 millones de dólares. Frank, 2004), que establece un subsidio único y directo a las familias de escasos recursos económicos que pueden adquirir un crédito hipotecario. El sistema se sustenta en el Ahorro familiar, un Bono endosable al operador cuyo valor depende del costo de vivienda y un Crédito otorgable por una entidad financiera privada. Algunos proyectos realizados en el centro histórico han aprovechado este bono.

El sector privado invertía únicamente en la rehabilitación de edificios con fines comerciales, hoteles y oficinas. Pero a partir del 2003 comenzó a realizar coinversiones en la construcción de vivienda nueva con la ECH, quien aporta el terreno y comercializa el proyecto, mientras la empresa privada aporta el proyecto y el financiamiento para la construcción. A continuación se presentan las experiencias de rehabilitación o reconstrucción de vivienda, realizadas entre 1990 y el 2000, promovidas por la cooperación andaluza y francesa, la Empresa del Centro Histórico y el Banco Interamericano de Desarrollo, así como por el Municipio de Quito.

<sup>27</sup> Entrevista con Mauricio Oviedo Santiago, gerente de ventas de la ECH, realizada el 15 de marzo de 2004.

**7.1 VIVIENDAS ALTAMENTE SUBSIDIADAS Y ARQUITECTURA PRETENSIOSA  
¿PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LOS TUGURIOS?  
LA COOPERACIÓN DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA  
Casa de los Siete Patios, Casa Ponce y la Casa del Penalillo**



Casa de los Siete Patios

Casa Ponce

El Penalillo

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** Desde 1990 la Junta de Andalucía inicia un programa de cooperación con el Municipio de Quito, que incluye: 1. Apoyo financiero para la rehabilitación de vivienda de interés social en el centro histórico. 2. La difusión de la arquitectura ecuatoriana (hasta 2001 sumaba once publicaciones); y 3. La elaboración de un Plan Maestro del Centro Histórico de Quito. En el marco de esta cooperación se han realizado dos proyectos, un tercero está en obra y en agosto de 2003 inició un programa de mejoramiento de vivienda, objeto de otro apartado. 1. El *conventillo* llamado **la Casa de los Siete Patios** (39 viviendas) fue rehabilitado entre 1991 y 1993, 23 viviendas fueron destinadas para la población que residía en el inmueble, primero en régimen de alquiler y después en propiedad. 2. **La Casa Ponce** (22 viviendas) fue rehabilitada y una parte construida entre 2000 y 2001. El inmueble estaba vacío y las viviendas fueron ofertadas por la Empresa del Centro Histórico (ECH), a población de bajos ingresos que habitaba en el centro histórico. 3. En 2003 se inició la construcción de **El Penalillo** (40 viviendas), proyecto de obra nueva contemporánea con recuperación de una pequeña crujía.

El interés era mutuo: 1. Entre 1989 y 1992 el gobierno local elaboraba el Plan Maestro de Áreas Históricas de Quito, que pretendía guiar y coordinar las acciones de rescate del patrimonio, a través de varias estrategias y proyectos, entre ellos la rehabilitación de vivienda para mantener la función habitacional del centro histórico; y 2. En 1989 la Junta de Andalucía trataba de ampliar y consolidar su Programa de Cooperación Internacional iniciado en 1984 a solicitud del gobierno de La Habana.

**ANTECEDENTES:** Los tres inmuebles se ubican en dos barrios identificados como inseguros: el primero era un inmueble habitado, el segundo se encontraba deshabitado y el tercero era en su mayor parte un baldío.

A. La **Casa de los Siete Patios** se ubica en el barrio de San Roque (Vicente Rocafuerte No. 2059), a tres calles y media del convento de San Francisco (7.5 calles de la Plaza Mayor). Es un edificio de la segunda mitad del siglo XIX construido sobre dos predios. Las habitaciones se agrupan en torno a seis patios porticados en planta baja (el séptimo patio es un cubo de luz) y en torno a galerías en planta alta. En el transcurso del tiempo el inmueble se fue transformando en tugurio: los espacios se subdividieron y alquilaban por cuartos, los sanitarios y lavaderos eran comunitarios. En planta alta las galerías de algunos patios se encontraban incorporadas a las viviendas como distribuidores internos o espacios habitables (es una forma típica para incrementar el espacio habitable en los inmuebles del CHQ). El edificio pertenece al Municipio desde 1971 debido a deudas de su ex propietaria. El cambio de propietario no modificó la práctica de los habitantes de no pagar alquiler por vivir en el inmueble. Los habitantes de bajos ingresos tenían más de 20 años de vivir allí y trabajaban en el mismo barrio (comerciantes, herreros, carpinteros, etcétera), por lo que apreciaban la ubicación de su vivienda taller o vivienda bodega, a pesar de las pésimas condiciones de habitabilidad. En 1976 39 familias que habitaban el conventillo se organizaron con el propósito de negociar con el gobierno la compra del inmueble y consiguieron que políticos les prometieran apoyo, incluso en 1978 el Presidente ecuatoriano Jaime Roldos visitó el inmueble, pero no pudo cumplir su compromiso de rehabilitar el inmueble porque tiempo después murió en un accidente aéreo. Por eso, cuando en 1989 el Municipio anunció la rehabilitación de esta casa en colaboración con la Junta de Andalucía, los habitantes se movilizaron para defenderse, porque tenían desconfianza y no conocían el proyecto. En ese momento el estado físico de la casa era desastroso, varios cuartos se encontraban en ruinas o apuntalados para evitar derrumbes. Sin embargo, en 1991 la población fue convencida de desalojar el inmueble y reubicada en viviendas provisionales en otro barrio del centro histórico.

B. La **Casa Ponce** (Vicente Rocafuerte 1437) se ubica a media calle del convento de Santo Domingo y 3.5 calles de la Plaza Mayor. Es un edificio de patio del siglo XVII, que fue expropiado en 1996 por el Municipio y se encontraba vacío. La planta baja y el patio se encontraban en estado físico regular, pero el resto del inmueble en pésimo estado. Fue elegido para ser rehabilitado en el marco de la cooperación andaluza al parecer más por sus atributos arquitectónicos (la Junta lo destaca así), además de ser propiedad municipal.

C. El **Penalillo** es un terreno baldío con una pequeña crujía ubicada en la calle Rocafuerte que fue expropiado por el Municipio de Quito para realizar obras viales en el subsuelo a mediados de la década de 1970. El túnel de la vía occidental pasa por debajo del predio. Alrededor del 2001 se decidió usar el terreno para realizar la tercera operación de vivienda con la Junta de Andalucía, que actualmente está en obra.

**OBJETIVOS:** Conservar el valor patrimonial de los edificios y crear vivienda digna y adecuada para los habitantes que residen en la Casa de los Siete Patios o para población nueva, que provenga del mismo barrio (los otros dos casos).

**VIVIENDAS EN PROPIEDAD** en los tres casos.



**ACCESO AL SUELO:** Los tres inmuebles eran propiedad municipal: la Casa de los Siete Patios es propiedad del Municipio desde 1971; la Casa Ponce fue expropiada por el gobierno municipal en 1996, pero no se pagó la indemnización hasta el 2003, dos años después de realizadas las obras de rehabilitación y reconstrucción; y el predio de El Penalillo fue expropiado a mediados de la década de 1970 por afectación de las obras viales.

## FINANCIAMIENTO

**Suelo:** En los tres casos el suelo ha sido aportado por el Municipio

**Rehabilitación:** Financiamiento de la Junta de Andalucía y del Municipio de Quito a fondo perdido, en un caso recursos del gobierno nacional y de la población beneficiada a través de créditos. Los montos transferidos a dólares en el 2003 son los siguientes:

	Casa de los 7 Patios	Casa Ponce	El Penalillo
<b>Rehabilitación u obra nueva</b>	1.4 millones de dólares <sup>28</sup>	700 mil dólares	800 mil dólares
<b>Aportación Junta de Andalucía</b>	30%	30%	33%
<b>Aportación del gobierno local (Fondo de Salvamento)</b>	70%	70%	67%
<b>Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Gobierno Nacional)</b>		El bono aportado varía entre 6 y 10 mil dólares por vivienda	
<b>Costo por metro cuadrado</b>	\$ 250	\$ 420	\$ 250

Adicionalmente, entre 1996 y 1999 el Fondo de Salvamento invirtió 12,600 dólares para reparar la tubería de agua de la Casa de los Siete Patios (IMQ, 1996). Un monto similar fue aportado para el mismo fin por la Junta de Andalucía.

**Recuperación:** En La **Casa de los 7 Patios** se recupera el 50% del costo de la vivienda para los inquilinos originales en un plazo de 20 años, mientras que para los "nuevos" residentes se recupera el 77% del costo de la vivienda y el plazo de amortización es de 15 años. Los intereses suben de acuerdo al aumento del salario mínimo. La entidad responsable de recuperar la inversión es la Administración del Distrito Metropolitano de Quito y se presumen altos índices de morosidad, pero no se pudo acceder a información precisa. El Municipio es propietario de las viviendas hasta que éstas sean pagadas totalmente, con el propósito de que no sean subarrendadas ni se utilicen para otros fines.

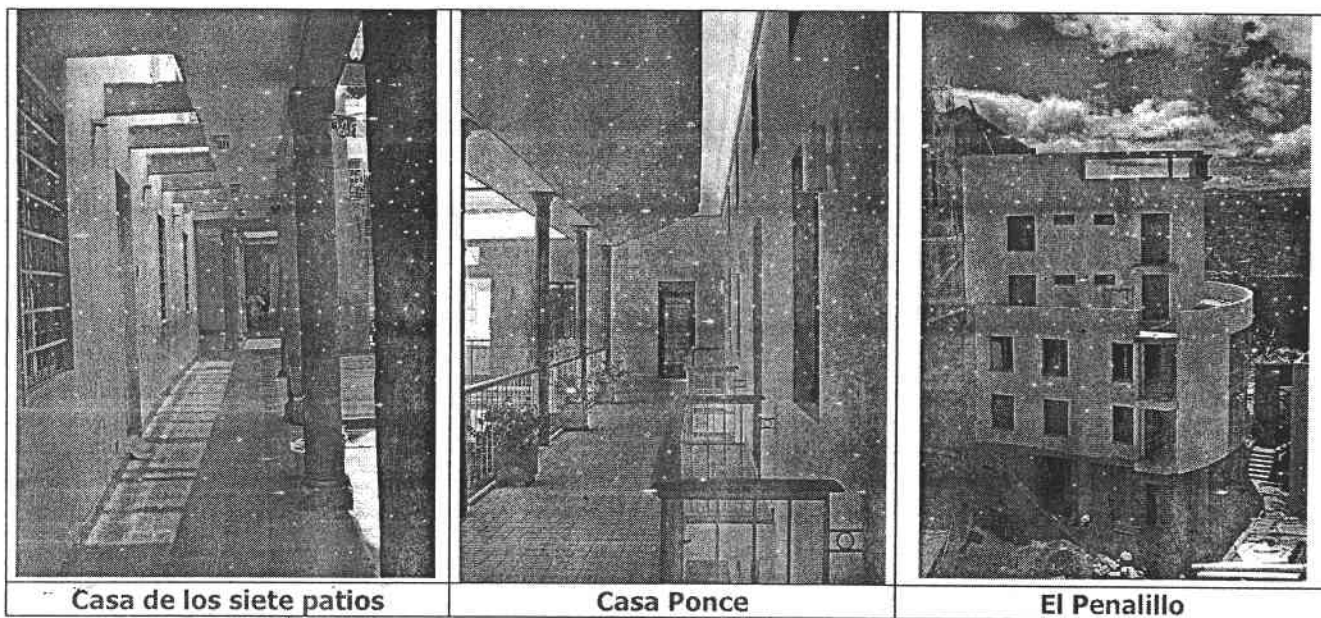
En la **Casa Ponce** se recupera el 45% del costo de la vivienda y el 200% del costo de los locales comerciales. La inversión es recuperada por la ECH al momento de asignarlas, pues es una entidad bancaria o caja de ahorros la que aporta el crédito a la población beneficiada. Los locales son comercializados directamente por la ECH y tienen un valor alto con la idea de subsidiar la vivienda: el precio de venta se tasó en 800 dólares por m<sup>2</sup>, sin embargo hasta marzo de 2004 éstos no se habían vendido, la última oferta fue de 550 dólares por m<sup>2</sup>.

Las viviendas de **El Penalillo** serán comercializadas por la ECH, se prevé acceder a los subsidios nacionales.

<sup>28</sup> 800 millones de Suces en 1992, IMA, 1992.



**Subsidios:** 1. En la **Casa de los Siete Patios** se subsidió el 50% del costo de las viviendas para las familias que habitaban el inmueble y el 33% para los nuevos habitantes. Adicionalmente, el costo de venta se diferencia: para los primeros el costo por m<sup>2</sup> era de 1,400 sucres y para los segundo de 1,800 sucres: así, para una vivienda de 115 m<sup>2</sup> en diciembre de 1995 los viejos inquilinos pagaban 240 mil Sucres y los nuevos 370 mil Sucres (60 y 92.5 dólares respectivamente). 2. En la **Casa Ponce** se subsidia el 55% del costo de la vivienda: el precio de intervención es de \$ 420/m<sup>2</sup> dólares, pero se comercializa a \$ 250/m<sup>2</sup>. La venta de estas viviendas a familias que residen en el centro histórico y pueden acceder a un crédito hipotecario, la realizó la ECH bajo el esquema de Ahorro, Bono y Crédito, donde la familia beneficiada aporta ahorro, recibe un bono del MIDUVI y además debe obtener un crédito hipotecario para completar el financiamiento. Para tener una idea más clara, un departamento de 60 m<sup>2</sup> tuvo un costo de venta de \$ 20,200 dólares, la ocupante dio un enganche de \$ 6,000, recibió un bono nacional de \$ 6,000 y el resto se paga en un período de 10 años. Obtuvo dos créditos, uno del magisterio (para el enganche) y otro de una Caja de ahorros. En síntesis, la vivienda tiene un triple subsidio: el suelo que no se cobra, el 55% de los costos de intervención y el bono nacional que varía entre los 6 y los 10 mil dólares, según el tamaño de la vivienda.



**GESTIÓN:** En la **Casa de los 7 Patios** ésta fue desarrollada por una Unidad de Vivienda del Municipio, quien negoció con los inquilinos su realojamiento provisional para rehabilitar el inmueble. Durante la fase de obra algunas trabajadoras sociales realizaron estudios socioeconómicos para conocer la capacidad de pago de las familias y un sociólogo acompañó el proceso de reocupación del inmueble rehabilitado, para realizar los contratos de alquiler con cada familia. El proyecto de la **Casa Ponce** fue gestionado por el Fondo de Salvamento y después por la ECH, esta última institución se encarga también del proyecto **El Penalillo**.

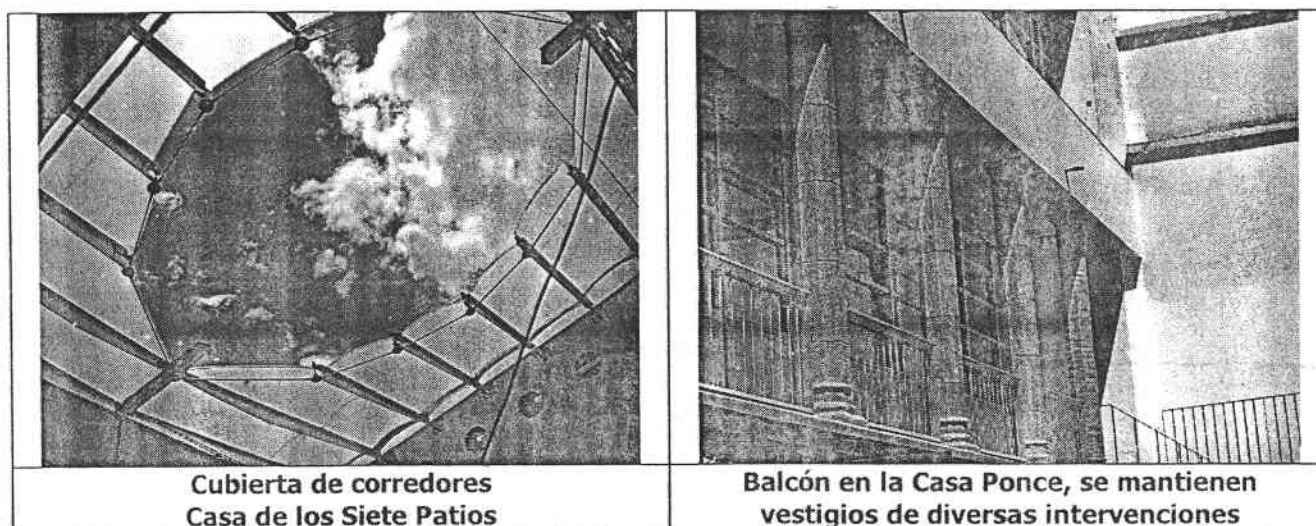
Entre 1993 y 1995 las viviendas rehabilitadas y reocupadas, por la población original de la Casa de los 7 Patios, estuvieron en régimen de alquiler moderado y las viviendas excedentes permanecieron vacías, pero dos años después (1995) el Municipio se decidió por

el régimen de propiedad horizontal (condominio en México). Aquí más que una estrategia premeditada se trataba de una indecisión, el argumento inicial de no vender las viviendas a la gente que así lo demandaba, era que el Municipio no podía venderlas por su "carácter histórico" (Vega et al, 1996). La idea que subyace es que la gente de bajos ingresos no puede ser propietaria de un monumento. Vega et al incluso mencionan que la casa "pertenece a una familia aristocrática" y que fue apropiada por comerciantes y artesanos informales, sector social que "hoy es el dueño del centro histórico".

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** En la Casa de los 7 Patios el inmueble fue totalmente desalojado para realizar las obras de rehabilitación. En los otros dos casos los inmuebles estaban deshabitados.

### PROYECTO DE REHABILITACIÓN

**Casa de los Siete Patios, rehabilitación:** El predio tiene una superficie de 1,850 m<sup>2</sup> y 4,900 m<sup>2</sup> construidos. El proyecto recrea el partido arquitectónico integrado por los siete patios y los pórticos con sus columnas, pero únicamente rehabilita la primera crujía, el resto es obra nueva debido al enorme deterioro del inmueble. Se generan 2 locales comerciales, un salón comunal y 39 viviendas: las de 1 y 2 dormitorios se ubican en planta baja, y las de 3 y 4 dormitorios en planta alta. En todas las viviendas se introducen cocinas, baños y lavaderos. En algunos espacios se introdujeron entresijos y en la primera crujía ubicada en la calle se realizaron departamentos "dúplex" o de dos pisos. Una de las viviendas más grandes es ocupada como oficina por la Junta de Andalucía. El proyecto arquitectónico se realizó en Sevilla y Quito por dos arquitectos ecuatorianos y dos andaluces entre 1990 y 1991. Algunos arquitectos ecuatorianos señalan que se trata de un proyecto pretencioso y suntuoso. Por deficiencias de diseño (ausencia de áreas de tendido de la ropa) los patios que pretendían ser un "lugar de encuentro, centro de vida de la vivienda, carga simbólica y cultural del edificio" (Junta de Andalucía, 2000), se usan actualmente como tendederos. Aquí se llegó al exceso de importar de Miami la estructura metálica de la cubierta translúcida que se ubica en los corredores de los dos primeros patios. Este elemento tiene un valor plástico y funcional indiscutible, pero encarece la rehabilitación de vivienda.



**Casa Ponce, rehabilitación y obra nueva:** El predio tiene una superficie construida de 2,340 m<sup>2</sup>. Se rehabilitaron las 4 crujías del patio central y se incluyó un nuevo bloque de viviendas en la parte posterior para generar más viviendas. El proyecto contiene 2 locales comerciales, un salón comunal y 22 viviendas de diversas dimensiones, todas con cocina, baño y lavadero. En algunos espacios se introdujeron entrepisos. El proyecto arquitectónico fue realizado por un arquitecto de Sevilla y otro de Quito.

**El Penalillo, obra nueva y rehabilitación:** En este proyecto se recupera una pequeña crujía sobre la calle Rocafuerte y se construyen 4 bloques de diferentes alturas que se adecuan a la topografía del terreno con altas pendientes. En el centro se dejó un gran patio o plaza, debido a que no se puede construir sobre el túnel.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** En la Casa de los Siete Patios no se tomó en cuenta a la gente ni en la fase de planeación ni de construcción: la población no sabía en qué condiciones volvería a sus viviendas (propiedad o alquiler) ni de qué tamaño éstas serían y nunca se les mostró un plano. Para Frank (1996) esta actitud no se entiende, tratándose de gente muy motivada que desde años atrás pretendía mejorar y/o comprar sus viviendas. La ausencia de información profundizó conflictos entre los inquilinos: al momento de reocupar las viviendas en 1993 se disputaba la asignación de las mismas (unas más grandes que otras) y se discutía por el régimen de tenencia, unos querían la propiedad y otros el alquiler, lo que en parte se explica porque antes de la rehabilitación la gente no pagaba renta. Así, en enero de 1996 dos familias se mudaron por no poder pagar el aumento de las rentas y se quejaban de que se podrían haber quedado a vivir en la vivienda provisional, donde los montos de alquiler eran más bajos.

Un último aspecto a resaltar, es que la Junta y el Municipio parecen haber aprendido que es complicado realizar un proyecto cuando el inmueble está habitado, por lo que en los dos siguientes proyectos se han elegido inmuebles deshabitados. Esto no necesariamente debe verse como un defecto, al contrario, rehabilitar viviendas vacías permitiría contar con opciones para realojar a población de manera definitiva o transitoria, mientras los inmuebles que ocupan se rehabilitan, aunque no es este el caso.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL.** Desde que las viviendas de la **Casa de los 7 Patios** se entregaron en propiedad no ha habido seguimiento, a pesar de que una de las viviendas es ocupada como oficina por la Junta. Hace poco tiempo se rompió la tubería de agua y la gente reclamó a la Junta y al Municipio por su reparación, quienes accedieron a realizar las obras, lo que evidencia que la gente, además de no pagar su vivienda, no se asume como propietaria. Sin embargo, a pesar de que el inmueble no tiene mantenimiento alguno y tiene poco más de 10 años de concluida, se conserva en regular estado físico y las áreas comunes presentan signos de deterioro.

**Casa Ponce:** El proyecto es muy reciente y hay presencia institucional por parte de la ECH y de la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda, porque aún no se venden los dos locales comerciales y una vivienda, aunque ésta última al parecer será regalada por el Alcalde de Quito a un deportista que asistiría a las olimpiadas del 2004.

## **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

El impacto de la experiencia es relativo en términos cuantitativos y significativo en términos cualitativos. En conjunto suman 101 las viviendas cofinanciadas por la Junta en un lapso de 10 años (40 de ellas aún no se concluyen), pero frente a la dimensión de la problemática de vivienda del centro histórico, resultan insignificantes: 9,200 viviendas de un cuarto y 3,750 viviendas con servicio sanitario de uso comunitarios. En términos de inmuebles con uso habitacional son dos proyectos realizados y uno en proceso de construcción frente a los 460 inmuebles con uso habitacional en mal estado y los 510 edificios en pésimo estado. Aquí casi resulta ocioso calcular porcentajes de las viviendas e inmuebles intervenidos frente a la dimensión del problema: el 1% de las viviendas de un solo cuarto, 1.8% de las viviendas sin sanitario o el 0.6% de los inmuebles en pésimo estado físico.

Un aspecto positivo es que las intervenciones se realizan en dos barrios identificados como inseguros, aunque esto responde a que los predios son propiedad municipal. Asimismo, estas operaciones han permitido a población de escasos ingresos acceder a una vivienda digna: en la Casa de los Siete Patios la mayor parte de la población que habitaba el tugurio se benefició del proyecto y se ha beneficiado posteriormente de las reparaciones subsecuentes financiadas paternalistamente por la Junta y el Municipio, a diferencia de sus vecinos que habitan en conventillos y tugurios, quienes no reciben apoyo alguno ni para reparar la tubería de agua. Aquí no se trata de defectos de obra que con justicia la población beneficiaria debe reclamar, independientemente de sus ingresos y del tipo de vivienda que habite, sino de problemas de mantenimiento de las instalaciones en una supuesta propiedad privada.

En términos cualitativos ha habido una repercusión significativa sobre el tema de la vivienda en el centro histórico. Después de la primera operación se han realizado otros proyectos de vivienda en cooperación con la Junta o por iniciativa del propio Municipio. Así, la Casa de los Siete Patios aparece como referencia en sus aspectos positivos y negativos:

- Por un lado, el no desalojo de la población de escasos ingresos y la arquitectura de calidad, aunque en algunos aspectos es suntuosa (la importación de la estructura metálica para la cubierta de los pasillos en planta alta).
- Por otro lado, se trata de una obra costosa, altamente subsidiada, con una gestión paternalista y de un modelo de intervención irreplicable para enfrentar la problemática de los tugurios.

En efecto, las operaciones de la Junta se pueden caracterizar como intervenciones de corte "espacialista", pues aquí no hay consideraciones de replicabilidad, sino la voluntad férrea de hacer proyectos arquitectónicos atractivos y fotografiables. En este sentido, un colega ecuatoriano me decía en marzo de 2004 que la Junta más que proyectos, hace fotos caras.

## **CONCLUSIONES**

Los proyectos se han realizado gracias al interés mutuo y financiamiento de la Junta de Andalucía y del Municipio y el impacto que han tenido ha sido directamente en la población que ha tenido la "suerte" de vivir en la Casa de los Siete Patios o de obtener una vivienda

en la Casa Ponce, pues en comparación con la dimensión de la problemática de vivienda del centro histórico estos proyectos resultan insignificantes. Asimismo, la población de escasos ingresos ha podido acceder a esas viviendas costosas por los altos subsidios otorgados por la Junta, el Municipio y el Gobierno Nacional, pero justamente esta virtud limita las posibilidades de atender más viviendas, porque los recursos a fondo perdido son enormes.

Un aspecto negativo del proyecto de la Casa de los Siete Patios es la ausencia total de participación de la población beneficiada. A la población nunca se le mostró un plano del proyecto ni se les informó sobre la dimensión y régimen (venta o alquiler) que tendrían las viviendas, e incluso se argumentó que las viviendas no se podían asignar en propiedad por tratarse de un edificio histórico. Derivado de esa actitud paternalista, la población beneficiada no sólo no paga por su vivienda en propiedad, sino que exige a la Junta y al Municipio la realización de obras de reparación, quienes continuando con su actitud paternalista financian las obras para mantener el aspecto de esta obra "ejemplar" y por lo mismo contribuyen a alejarla más de cualquier posibilidad de replicabilidad.

Un doble aspecto positivo derivado no solamente de la cooperación andaluza ha sido: 1. Desde 1991 la realización de varios proyectos de vivienda para distintos estratos socioeconómicos, bajo diversos enfoques y metodologías; y 2. Se han diversificado las acciones y programas de vivienda: recientemente se creó un novedoso programa de pequeños créditos para mejoramiento de vivienda, cofinanciado por la misma Junta de Andalucía.

Finalmente, con obras costosas y altamente subsidiadas, una gestión paternalista e intervenciones "espacialistas" profusamente difundidas a través de fotos, difícilmente se podrá enfrentar el problema de los tugurios en el CHQ, pero tal vez contribuir a que este territorio se torne atractivo para población de medianos ingresos.

Quizás los mayores méritos de los proyectos que promueve la Junta son, por un lado, mostrar justamente lo que no se debe hacer para enfrentar el problema de los tugurios en sus dimensiones reales; y por otro lado, en insistir que los pobres también tienen derecho a una arquitectura de calidad y no sólo a un simple techo. El desafío consiste 1. En cómo acercar el financiamiento a la población de bajos ingresos, cómo emplear los escasos recursos y dónde los subsidios; y 2. En la recuperación de los recursos para aplicarlos en otros proyectos.

#### Proyectos realizados con la cooperación de la Junta de Andalucía

Dirección	Viviendas	Locales	Superficie	Terminación	Propiedad	Inversión	Financiamiento
<b>Casa de los 7 Patios</b>	39	2	4,900	1993	Municipio	1,400,000	Junta Andalucía - Municipio
<b>Casa Ponce</b>	22	2	2,807	2002	Expropiado	700,000	Junta Andalucía - Municipio
<b>Balcones de San Roque</b>	40	2	3,300	2005	Municipio	780,000	Junta Andalucía - Municipio
<b>Total</b>	<b>101</b>	<b>6</b>	<b>11,007</b>			<b>2,880,000</b>	



## 7.2. LAS VIVIENDAS PRODUCIDAS POR LA EMPRESA DEL CENTRO HISTÓRICO: DE LA REHABILITACIÓN DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL A LA PRODUCCIÓN EMPRESARIAL DE VIVIENDA

La cooperación francesa, el Banco Interamericano de Desarrollo y la participación de desarrolladores inmobiliarios



Esta experiencia se ha desarrollado en tres fases con diferentes enfoques y actores, debido al cambiante contexto económico y político ecuatoriano: colapso y dolarización de la economía en el 2000, la alternancia de gobiernos local y nacional, y crisis política, que ha incluido la destitución de presidentes.

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA.** El inicio de la experiencia se remonta a 1994, cuando la organización francesa Pact Arim (ver apartado 3.15) y el Municipio de Quito firmaron un convenio de cooperación para realizar un proyecto piloto de rehabilitación de vivienda deteriorada en el centro histórico. Según documentos del Pact fue el Alcalde quien solicitó la misión francesa y según ex funcionarios fue la cooperación francesa, quien a través de "lobby" promovió la acción, utilizando como instrumento de convencimiento la posibilidad de canalizar recursos financieros a fondo perdido de la Comunidad Europea para realizar proyectos de desarrollo social.

- El alcalde que tuvo como lema de campaña "Vivir en el centro histórico" (Jamil Mahuad 1992 – 1998) negociaba un crédito con el BID para fortalecer el proceso de rescate del centro histórico y pretendía ampliar el espectro de operaciones de mejoramiento y rehabilitación edilicia de este espacio urbano.
- El Pact Arim de Saint Denis (entidad directamente involucrada en Quito) pretendía consolidar su posición en un país de América Latina, para desplegar sus actividades en la región. En ese momento hacia gestiones o tenía misiones en curso en Medellín, Santo Domingo, Valparaíso, Nueva Caledonia, Malí, Manila y Ahmedabad.

1. Un proyecto piloto con 14 viviendas se realizó entre 1995 y 1997 con el propósito de demostrar la factibilidad de rehabilitar viviendas antiguas deterioradas sin expulsión de la población residente de escasos ingresos. 2. Una vez logrado este objetivo en un inmueble se transitó hacia la generación de una oferta de vivienda en una escala mayor, para población que pudiera comprar una vivienda de bajo costo a través de un crédito hipotecario y que preferente, pero no necesariamente, reside en el centro histórico. Para ello en 1997 el Municipio de Quito encargó a la **Empresa del Centro Histórico (ECH)** la implementación del **programa Vivienda Solidaria** y destinó recursos del crédito otorgado por el BID. El programa generó 268 viviendas y 21 locales comerciales en 13 inmuebles. 3. En 2003 concluyó el programa con el BID y ya existía una relativa demanda de vivienda para población de ingresos medios, desde entonces la ECH promueve la realización de proyectos de vivienda bajo un **enfoque empresarial**: la ECH aporta el terreno (del Municipio) y empresas constructoras el proyecto y financiamiento para la obra. Las viviendas se venden en planos y la mayor parte de los proyectos son de construcción nueva, lo que facilita la introducción de estacionamientos en los subsuelos. Bajo este esquema se ha construido un proyecto con 103 viviendas, 10 locales comerciales y 77 cajones de estacionamiento, y en marzo de 2004 había 5 proyectos en obra con 266 viviendas, 17 locales y 207 cajones de estacionamiento.

**ANTECEDENTES:** Doce de los quince inmuebles intervenidos fueron adquiridos en 1980 por el Municipio para derrumbarlos y construir un parque público, proyecto que nunca se realizó. Once inmuebles se ubican en dos manzanas (calles Caldas y Briceño entre Guayaquil y Vargas), que marcan el límite del centro histórico en el barrio de San Blas, aproximadamente a un kilómetro de distancia de la plaza mayor y en contraesquina del parque Alameda. Este hecho explica la concentración de operaciones en un territorio. El barrio está directamente comunicado con la mejor zona de la ciudad, la Norte; goza de buenas condiciones de accesibilidad tanto viales como de transporte público, en la esquina hay una estación de Trolebús o "Metro" de superficie y un amplio estacionamiento construido por la ECH con los recursos del BID.

La **operación piloto** se realizó en un predio de 1920, ubicado en Caldas 508, que tiene 4 niveles y un patio central. El inmueble estaba ocupado por 15 familias y 49 personas, que allí residían desde antes de que el Municipio adquiriera el predio y no pagaban alquiler. Tres familias ganaban hasta un salario mínimo y el resto de 2 a 5 salarios mínimos. Las familias habitaban en cuartos (algunas ocupaban varios cuartos y otras sólo uno), no había cocinas y servicio de agua en el interior de las viviendas y existían tres sanitarios para todo el inmueble (Guayamasín, 1997). La cooperación francesa se planteó el objetivo de realizar una operación que debería contrastar con la operación cofinanciada por la cooperación andaluza y el Municipio (Casa de los 7 patios), que "tuvo costos de intervención muy altos y que se había degradado rápidamente". Las obras iniciaron a fines de 1995 y la casa fue inaugurada en 1997, doce viviendas fueron reocupadas por sus habitantes originales.

Después de esta primera operación cofinanciada por la cooperación francesa y el Municipio, se creó el programa **Vivienda Solidaria** con otros propósitos y otro esquema de financiamiento que incluye recursos del BID. Las actividades del Pact se supeditaron a la Empresa del Centro Histórico, entidad responsable de realizar los proyectos de vivienda,



adquirir edificios y terrenos, y seleccionar las empresas que realizan las obras, bajo el control del BID. Las actividades del Pact se financiaron a través del 3% del monto de las operaciones de vivienda realizadas y el Municipio le otorgó una oficina y el pago de un salario, lo que resultó un éxito rotundo para la cooperación francesa. Incluyendo el proyecto piloto se realizaron 282 viviendas. Algunos documentos del Pact y de investigadores franceses mencionan que gracias a la cooperación francesa se rehabilitaron o construyeron alrededor de 500 viviendas (Paquette, 1997), pero incluyen 140 viviendas construidas entre 1990 y 1998 por iniciativa y financiamiento exclusivo del Municipio (ver siguiente apartado). Seis de los inmuebles intervenidos estaban habitados por 80 familias, 24 de ellas fueron reubicadas provisionalmente en los dos proyectos de vivienda construidos por el Municipio y 38 familias volvieron a ocupar las viviendas rehabilitadas, es decir, poco más del 50% de la población no volvió a reocupar los inmuebles rehabilitados.

Concluido el programa BID, "normalizada" la dolarización de la economía y con un nuevo gobierno municipal (que incluyó la sustitución de los funcionarios de la ECH y la exclusión del Pact), la ECH reinicia la promoción de viviendas con un **enfoque empresarial** para población con ingresos suficientes para acceder a un crédito hipotecario, que vive o no en el centro histórico. La operación realizada (103 viviendas) y las 5 operaciones en proceso de construcción se ubican en una zona del centro histórico que goza de buena accesibilidad y se encuentra en mejor estado físico (a diferencia de los proyectos que promueve la Junta de Andalucía, que se ubican en zonas identificadas como inseguras y deterioradas). Con excepción de un proyecto de rehabilitación las obras en curso son de vivienda nueva, donde se producen 266 viviendas y se incluyen 207 estacionamientos.

## OBJETIVOS

- El **Proyecto Piloto** tuvo por objetivo la rehabilitación de un inmueble antiguo para realojar a sus antiguos inquilinos en mejores condiciones con un financiamiento adecuado a sus ingresos y recuperar toda la inversión.
- El programa **Vivienda Solidaria** y la actual gestión de la ECH tienen como propósito la generación de una oferta de vivienda de bajo costo en el centro histórico para población de ingresos medianos que reside o no en el centro histórico, a través de la rehabilitación de edificios degradados y de la construcción de viviendas nuevas en terrenos baldíos. La población objetivo debe ser ecuatoriana, no tener propiedad en Quito ni deudas con el Municipio y disponer de recursos estables y regulares, que le permitan obtener un crédito hipotecario. Los beneficiarios se seleccionaban en función de la composición familiar, presencia de discapacitados, tiempo de residencia en el centro histórico y en el inmueble objeto de rehabilitación.
- En la **gestión empresarial** de la ECH se pretende repoblar el centro histórico con población con ingresos medios, que puede comprar una vivienda con un valor de 450 dólares el metro cuadrado.

**VIVIENDA EN PROPIEDAD:** Todas las viviendas producidas por la ECH se venden en régimen de propiedad y no pueden enajenarse ni arrendarse por un periodo de 7 años.

**ACCESO AL SUELO:** Doce inmuebles eran propiedad del Municipio y tres fueron comprados por la ECH. El Municipio tomó la decisión de vender sus propiedades revalorizadas a través de los proyectos, para detonar un proceso de rehabilitación urbana y establecer las condiciones para involucrar en ese proceso a la iniciativa privada, y al mismo tiempo regularizar la situación de ocupación irregular de algunos de sus inmuebles.



Caldas 508



Caldas 454



Esquina de San Blas

## FINANCIAMIENTO

**Suelo:** Doce inmuebles fueron aportados por el Municipio y tres comprados a sus propietarios. En el Proyecto Piloto el inmueble es tan barato que de hecho se subsidia y en el resto de los proyectos se incorpora al costo de venta de las viviendas.

**Rehabilitación:** El **Proyecto Piloto** (14 viviendas) tuvo un costo de \$ 178,600 dólares: \$ 13,600 del inmueble y \$ 165,000 de obra, de esta última el 76% fue aportado por la cooperación francesa y el resto (\$ 39,000) por los inquilinos, quienes comenzaron a aportar cuotas desde la fase de elaboración del proyecto. El costo de la rehabilitación fue de 150 dólares por metro cuadrado (el inmueble se encontraba en regular estado). La rehabilitación de los inmuebles del programa **Vivienda Solidaria** es financiada totalmente por la ECH con recursos del préstamo BID, pero en el proceso de comercialización se recupera la inversión con aportaciones de subsidios nacionales (ver adelante) y de créditos aportados por entidades crediticias y de ahorro. Esto le permite a la ECH reinvertir recursos en subsecuentes proyectos. Los montos de inversión se muestran en la siguiente página.

**Recuperación:** En el **Proyecto Piloto** un propósito del Pact fue recuperar totalmente la inversión para aplicar esos recursos en otras operaciones. La venta de viviendas se hizo en planos y los futuros propietarios aportaron ahorro desde que fueron reubicados en las viviendas transitorias. El resto se paga en un período de 15 años directamente al Pact Arim Quito, entidad que aportó el financiamiento. Aquí radica uno de los problemas actuales de este proyecto, porque esta entidad de hecho no existe. Actualmente los habitantes de Caldas 508 pagan mensualidades a una cuenta de banco a nombre de una persona, no de esa institución, e incluso recurrieron a un abogado en el 2000 para evitar el incremento de las mensualidades cuando la economía se dolarizó. Según la administradora de la organización de habitantes del inmueble, en 1997 la vivienda No. 1 costaba 58 millones de

Sucres (alrededor de 2,320 dólares)<sup>29</sup>, pero con la dolarización a esa vivienda se le quería incrementar la mensualidad a 125 dólares, lo que evitaron a través del abogado: ahora únicamente paga 25 dólares por mes y además cuando consideren saldada la deuda exigirán sus escrituras<sup>30</sup>.

**Vivienda solidaria:** Los períodos y montos de recuperación varían de acuerdo al tamaño de la vivienda, los ingresos de la población y de la entidad que otorga el crédito. En general, las familias deben pagar el 25% de la operación como adelanto, obtener su hipoteca de una entidad crediticia (que es la que pone el plazo de amortización) y en su caso, gestionar ante el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI) un bono o subsidio de hasta un tercio del costo total de la vivienda (BID, 1999). Los comercios y las viviendas para población con ingresos elevados se comercializan a precio de mercado para permitir subsidiar la vivienda para la gente de ingresos modestos.

**Viviendas rehabilitadas por la ECH**  
**En sus tres fases: Cooperación francesa, BID y gestión empresarial**

PROYECTO	Viviendas	Locales	Tipo de obra	Suelo	Inversión	Financiamiento
Benalcazar 1028	15	0	Rehabilitación	Particular	204,306	BID – ECH
Briseño 623 - 635	19	2	Rehabilitación	Municipio	290,498	BID – ECH
Briseño 641 - 651	16	9	Rehabilitación	Municipio	266,763	BID – ECH
Caldas 454	16	2	Rehabilitación	Municipio	255,485	BID – ECH
Caldas 459	10	2	Rehabilitación	Municipio	148,743	BID – ECH
Caldas 494	50	1	Rehabilitación	Municipio	471,067	BID – ECH
Caldas 497 – 529	24	4	Rehabilitación	Municipio		BID – ECH
Caldas 508	14	0	Rehabilitación	Municipio	180,000	Pact – Municipio
Caldas 524	9	0	Rehabilitación	Municipio	145,999	BID – ECH
Caldas 528 - 538	16	0	Rehabilitación	Municipio	299,988	BID – ECH
Caldas 562	21	4	Rehabilitación	Municipio	290,662	BID – ECH
Esquina San Blas	103	10	Obra nueva	Municipio	2,800,000	ECH
Luis F. Chávez 310	16	0	Rehabilitación	Municipio	220,000	BID – ECH
Rocafuerte 708 / Pasaje Zaldumbide	45	0	Rehabilitación y Obra Nueva	Particular	486,938	BID – ECH
Venezuela 1325	11	1	Rehabilitación	Particular	215,700	BID – ECH
<b>Total</b>	<b>385</b>	<b>35</b>			<b>6,276,149 dólares</b>	

**Proyectos en obra de la ECH en asociación con el Sector Privado**

Proyecto	Viviendas	Locales	Tipo de obra	Propiedad	Inversión	Financiamiento
Camino real	180	4	Rehabilitación y Obra Nueva	Particular	2,812,927	ECH – IP
Santo Domingo Plaza	11	4	Obra nueva	Particular	606,206	ECH – IP
Pontón	29	2	Obra nueva	Particular	638,622	ECH – IP
El Fundador	26	3	Obra nueva	Particular	621,058	ECH – IP
El Portón	20	4	Rehabilitación y Obra Nueva	Particular	845,986	ECH - IP
<b>Total</b>	<b>266</b>	<b>17</b>			<b>5,524,799 dólares</b>	

<sup>29</sup> Las viviendas tienen costos diferentes según el tamaño y superficie que ocupan.

<sup>30</sup> Entrevista con la administradora de la organización de habitantes de Caldas 508, el 26 de marzo de 2004.

**Subsidios:** 1. En el **Programa Piloto** se subsidió considerablemente el valor del inmueble. 2. En el programa **Vivienda Solidaria** los subsidios provienen de un programa nacional establecido en 1998, que se llama **Ahorro, Bono y Crédito (ABC)** y apoya la producción de vivienda con recursos del BID. El sistema se basa en el ahorro enganche de la gente (10 al 25% del valor de la vivienda), una subvención estatal de entre el 10 y el 30% del costo de la misma<sup>31</sup>, para adquirir un crédito bancario y así obtener una vivienda en propiedad. Es una subvención única (subsidio al frente) que se entrega al constructor o vendedor y que beneficia a población con ingresos de hasta 6.2 salarios mínimos por mes (612 dólares) y que no tiene otra propiedad. El monto del bono varía de acuerdo al costo de la vivienda y al nivel de ingresos de la población. En el caso del Centro Histórico el subsidio es mayor: para una vivienda que cuesta 8,160 dólares se subsidia el 30% y para las que cuestan 9,180 y 10,200 dólares se subsidia el 20% y el 10% respectivamente. Para población con ingresos de 2.6 a 3.6 salarios mínimos (255 a 357 dólares) el precio de la vivienda se tasó entre \$ 160 y \$ 180 por m<sup>2</sup>. 156 viviendas del Programa Vivienda Solidaria se habían beneficiado del bono nacional hasta el año 2000. En ese momento la economía ecuatoriana sufrió una de las mayores crisis económicas y políticas de los últimos tiempos, lo que repercutió en la venta de las viviendas y en la recuperación de recursos para reinvertir en otros proyectos. Sin embargo, según el gerente de ventas de la ECH, en marzo de 2004 únicamente no se habían vendido 2 viviendas de la fase del programa Vivienda Solidaria<sup>32</sup>.

3. En los proyectos que la ECH promueve actualmente no se aplica subsidio alguno, las viviendas tienen un costo de \$ 450 USD/m<sup>2</sup> y los interesados deben aportar el 30% del costo de la vivienda en un año (mientras se construye el proyecto), y conseguir el 70% restante a través de un crédito hipotecario (banco, seguro, caja de ahorro, etcétera).

**GESTIÓN:** La gestión del **Proyecto Piloto** la realizó el Pact, pues este ámbito constituye una parte fundamental de su metodología de trabajo. Aquí se hace hincapié en que, a diferencia de la Casa de los Siete Patios, el proyecto se realizó con participación ciudadana y con asesoría personalizada: se negoció directamente con los habitantes el proyecto, se realizaron estudios socioeconómicos individuales para identificar la capacidad de pago, se gestionó la reubicación provisional para realizar las obras, se les mostró el anteproyecto para su discusión, se les presentó una propuesta de asignación de viviendas, se acompañó la fase de reocupación de los inmuebles y se firmó un convenio de realojamiento en donde se establecían los montos y tiempo de pago de la vivienda. Sin embargo, curiosamente en marzo de 2004, en pláticas informales que tuve con las familias que allí residen, una jefa de familia me comentaba que el proyecto se hizo "con financiamiento de España".

En el programa **Vivienda Solidaria** la negociación con los inquilinos existentes la realizó el Pact. Aquí no todos los antiguos habitantes se realojaron en los inmuebles rehabilitados y aunque de acuerdo a su filosofía el Pact no permite "que nadie se vaya sin una alternativa de vivienda", es una incógnita donde fue la gente que habitaba el barrio y que no volvió al mismo: de 80 familias del Comité de Vecinos Caldas Briceño, 60 firmaron convenio para

<sup>31</sup> En teoría se subsidia hasta el 60% para población de muy escasos ingresos, pero esto no se puede aplicar en el centro de la ciudad, sino en la construcción de vivienda progresiva en la periferia de la ciudad, a través de la construcción de pies de casa o *mediaguas* en Ecuador.

<sup>32</sup> Entrevista con el Sr. Mauricio Oviedo Santiago, gerente de ventas de la ECH, realizada el 15/03/2004.

acceder a un departamento propio, pero únicamente 38 se realojaron en una vivienda rehabilitada, dos familias se desistieron y el resto no "calificó" en el programa ¿No eran sujeto de crédito hipotecario? ¿Tenían deudas con el Municipio a quien no pagaban el alquiler desde años atrás? ¿No tenían interés o recursos para adquirir una vivienda en propiedad? No se sabe. Asimismo, dos familias de Caldas 508 prefirieron adquirir una vivienda en el inmueble donde fueron reubicadas (La Victoria), porque esas viviendas son más grandes y más baratas. Según Paquette (2000), la cooperación francesa pone tanto cuidado en el trato con las familias, que las llaman clientes y no beneficiarios, y establece una relación comercial con ellos, contraria a la manera paternalista, "como se hace en los programas de vivienda social en los países en desarrollo".

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** La mayor parte de los proyectos se realizaron en dos manzanas (Caldas y Briceño), porque los once edificios allí ubicados eran propiedad municipal, lo que otorga una dimensión urbana al programa. Curiosamente, Paquette atribuye el éxito del programa a la cooperación francesa<sup>33</sup>.

Los edificios ocupados fueron desalojados y 24 familias, de las 80 que integraban el Comité de Vecinos Caldas Briceño, fueron reubicadas temporalmente en las viviendas de La Victoria y San Roque (ver adelante). A su vez, Caldas fue el alojamiento transitorio para la rehabilitación de la Casa de los 7 Patios. Todas estas viviendas, que en algún momento fueron transitorias y facilitaron la rehabilitación de otros inmuebles habitados, fueron vendidas por el programa Vivienda Solidaria.

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** El **Proyecto Piloto** tiene una superficie de 1,429 m<sup>2</sup> construidos y 1,088 m<sup>2</sup> habitables e incluye 14 departamentos de 1 a 3 dormitorios. El patio central está cubierto, hay un patio posterior para el tendido de la ropa, así como 4 lavaderos en plana baja y 4 en el primer piso. En algunos departamentos se introdujeron entresijos o mezanines. El proyecto se realizó en 18 meses, entre 1995 y julio de 1997.

El resto de los proyectos tiene principios similares: generación de viviendas de 1 a 3 dormitorios con cocinas, baños y sanitarios. Las viviendas económicas no incluyen calentador de agua, cuyo costo e instalación corre a cargo de los beneficiarios.

Paquette (2000) destaca la calidad de los proyectos producidos y señala que "es totalmente mayor que en todos los programas de vivienda ecuatorianos y latinoamericanos" (sic) y que los edificios tienen detalles estéticos (decoración de áreas comunes) y prácticos (mantienen los lavaderos comunes y se instalan interfonos). En realidad se trata de elementos arquitectónicos de los inmuebles existentes (arcos y cornisas). Un predio de grandes dimensiones era baldío (esquina de San Blas), lo que permitió construir 103 nuevas viviendas y 77 cajones de estacionamiento. Para reforzar la calidad de estos Proyectos, Paquette señala que mientras Caldas 508 fue un proyecto barato y se encontraba "en

<sup>33</sup> 1. La adaptación de los métodos de trabajo de Francia (Operaciones Programadas para el Mejoramiento del Hábitat), que concentra una serie de acciones de mejoramiento de vivienda y del entorno urbano en un territorio específico; 2. La creación de condiciones de trabajo excepcionales que incluye un Sistema de Información Georeferenciado financiado por la cooperación francesa a mediados de la década de 1990; y 3. A la "estabilidad política" del Ecuador... cuando el presidente Bucaram fue depuesto en 1997.

perfecto estado", la Casa de los Siete Patios fue un proyecto muy costoso y ya mostraba signos de deterioro. Sin embargo, difícilmente se puede comparar un inmueble que se encontraba en relativo buen estado y que fue concluido 3 años atrás con otro que estuvo en condiciones desastrosas y tenía 7 años de concluido. Además, en marzo de 2004 el inmueble de Caldas 508 ya muestra indicios de deterioro por falta de mantenimiento, una vivienda en planta baja estaba en estado inhabitable por la ruptura de las instalaciones hidráulicas y sanitarias que atraviesan el techo de esa vivienda; y los lavaderos colocados sobre entrepisos con vigas de madera no se pueden utilizar por filtraciones de agua.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La participación ciudadana, entendida como la presencia informada de los "clientes" en todas las fases de la rehabilitación del inmueble, es otro de los ejes de trabajo del Pact. En Caldas 508 se realizaron talleres de participación en donde se presentó el anteproyecto y se definió la asignación de viviendas de acuerdo a la capacidad de pago y número de integrantes de las familias. El mismo esquema se realizó en los inmuebles habitados objeto del programa Vivienda Solidaria.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** El seguimiento de las operaciones de vivienda es un eje más de la metodología de trabajo del Pact, o como lo dice Paquette es la "espinas dorsal del programa". Según esta autora el acompañamiento de la vida en copropiedad, después de la entrega de las viviendas, permite a los habitantes del inmueble conocer sus derechos y obligaciones, y "familiarizarse con este modo de funcionamiento inédito". Después de la inauguración de Caldas 508 hubo presencia del Pact para contribuir al mantenimiento del inmueble. Sin embargo, esto ya no sucede a partir del conflicto por la reestructuración de la deuda de Sucre a Dólares y del problema de la vivienda inhabitable. En los proyectos de Vivienda Solidaria no hay mayor seguimiento, que la presencia de un servicio de vigilancia que depende de la ECH, pero que es pagado por los habitantes de los diversos inmuebles.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

Esta experiencia ha tenido un impacto significativo en la escala de la ciudad de Quito y de su centro histórico (385 viviendas, 35 locales comerciales y 83 cajones de estacionamiento), no en términos de enfrentar la problemática de los tugurios, sino de la generación de una oferta de vivienda para población de ingresos medios.

Incluyendo el proyecto piloto sólo 38 familias que residían en los inmuebles de las calles Caldas y Briceño fueron realojadas en las viviendas rehabilitadas, el resto de las viviendas fueron ofertadas para población que preferentemente residía en el centro histórico y que podía acceder a un crédito hipotecario, apalancado con el subsidio o bono nacional. Entonces, más que enfrentar la problemática de los tugurios, se trata de un programa de generación de vivienda de bajo costo para población con ingresos medios.

El mayor efecto del programa ha sido la promoción de una oferta de vivienda para población de ingresos medios. En esta última dirección, la ECH actualmente promueve abiertamente la generación de una oferta de vivienda para población con ingresos medios y medios altos, que pueden comprar una vivienda a 450 dólares el metro cuadrado. El único



proyecto terminado y comercializado en esta lógica es el de la esquina de San Blas, pero en marzo de 2004 había 5 proyectos en construcción y vendidos en planos. Este hecho ha implicado el incremento del mercado inmobiliario y del costo de las viviendas; mientras el Municipio de hecho ha finiquitado su reserva territorial en el programa Vivienda Solidaria, por lo que futuras operaciones ya no gozarán de condiciones privilegiadas y dependen más de la alianza que la ECH establezca con propietarios y desarrolladores inmobiliarios.

**CAMINO REAL** 120 Departamentos  
150 Estacionamientos

- Departamentos T, V y S terminados
- Pólo peatonal
- Espacios recreativos
- Estímulo al comercio local
- Zona de Jardines
- Salas comunitarias
- Televisión por cable
- Club Sport
- Asistencia
- Excelente acabados
- Estímulo al comercio local
- Seguridad
- Señales para orientación
- Alarmas y Adaptación contra incendios
- Guardería (en construcción)
- Plaza (en construcción)

Dirección: Berastain-Oriente-Correa Morelos

Construcción: ECH Ventas

SEDESA

ALCALDÍA METROPOLITANA DE QUINTANA ROO

Proyectos en obra ECH gestión empresarial y Ubicación de proyectos promovidos por la ECH

### CONCLUSIONES

Todo indica que el objetivo inicial de demostrar la factibilidad de rehabilitar vivienda deteriorada sin desplazamiento de población de bajos ingresos, sirvió como pretexto para atraer población con ingresos medios al centro histórico, lo que en sí mismo es positivo, pero no resuelve el problema social de los tugurios y del patrimonio deteriorado.

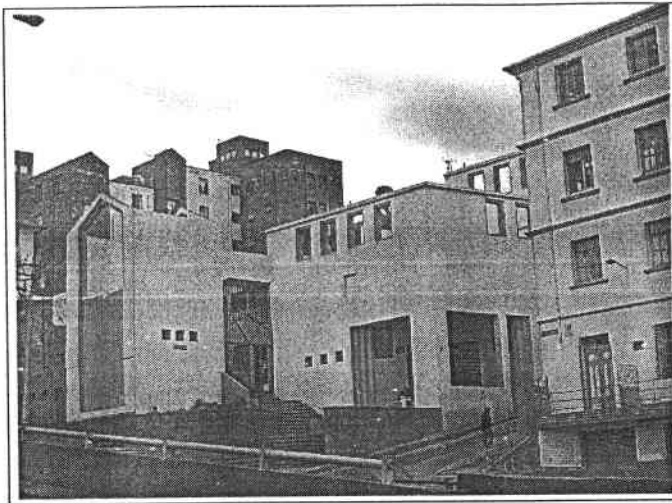
El programa permitió al Municipio recuperar su parque inmobiliario, rehabilitarlo y ponerlo a la venta, y al mismo tiempo se libró de inquilinos morosos. No se trata de un desalojo masivo forzoso, sino de una operación inmobiliaria cuidadosa que le permite al equipo operativo negociar caso por caso la situación de cada familia, identificar su capacidad de pago y "encontrar para cada caso una solución de vivienda". Sin embargo, los números son muy claros, de 80 familias únicamente regresaron 38 a los inmuebles rehabilitados.

Desde 1998 los programas de vivienda en el centro histórico se orientan a 1. La construcción de vivienda nueva porque es más barata, menos complicados de realizar que la rehabilitación de inmuebles y permiten generar más viviendas e incluir estacionamientos. Con ello, el rescate del patrimonio pasa a segundo plano; y 2. La generación de vivienda para población de ingresos medios, independientemente de que viva en el centro histórico. Es decir, se trata de recuperar la buena clientela.

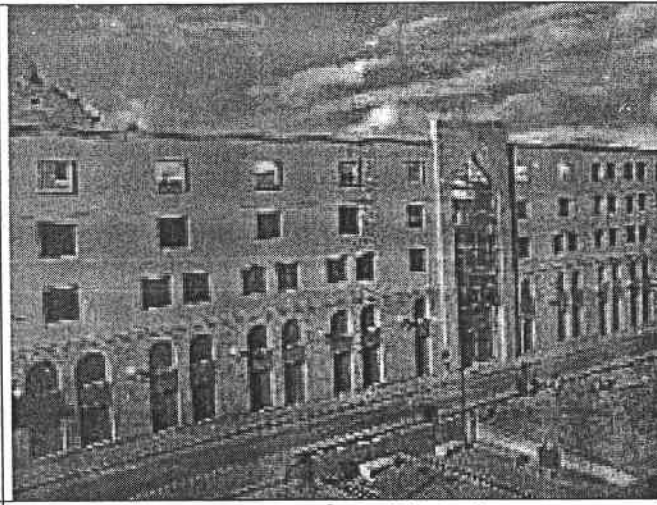
La problemática de los tugurios no se atiende sino a través de proyectos "piloto" y "ejemplares" desarrollados con fines de visibilidad política con la cooperación internacional. Tal vez la idea es que la demanda de vivienda para clases medias sea tan alta, hasta constituirse en una fuerte presión que demande la recuperación del patrimonio deteriorado, pero no para sus actuales habitantes.



### 7.3. LOS PROYECTOS DE VIVIENDA REALIZADOS POR EL MUNICIPIO DE QUITO, 1990 - 1998 SAN ROQUE Y EX CERVECERÍA LA VICTORIA



San Roque



Ex Cervecería La Victoria

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** La iniciativa es del Municipio de Quito en el marco del Plan Maestro de Áreas Históricas del Distrito Metropolitano de Quito, elaborado entre 1989 y 1992, que pretendía guiar y coordinar las acciones de rescate de las áreas históricas, a través de varias estrategias y proyectos, entre ellos la rehabilitación habitacional y la generación de una oferta de vivienda nueva para mantener la función habitacional del centro histórico. En este contexto el Municipio con recursos del Fondo de Salvamento decide realizar dos operaciones urbanas de vivienda y generación de equipamiento en el barrio de San Roque, identificado como difícil, deteriorado e inseguro. Para ello se utiliza un baldío propiedad del municipio (que fue parte de un mercado) y un inmueble fabril adquirido en 1989. Los proyectos fueron concluidos hasta 1998 y las viviendas se vendieron dentro del programa Vivienda Solidaria. En San Roque se construyeron 90 viviendas, una pequeña cancha deportiva, y un comedor municipal; y la ex Cervecería La Victoria se reutilizó para generar 50 viviendas, un área comercial, talleres artesanales, un auditorio, un hostel, un subcentro de salud, guardería infantil y estacionamientos. Algunas de estas viviendas se utilizaron como alojamiento provisional para realizar otros proyectos habitacionales.

**ANTECEDENTES:** Los dos inmuebles se ubican en el barrio de San Roque, que presentaba insuficiencia de equipamiento comunitario, un marcado deterioro urbano, hacinamiento y tugurización de viviendas, concentración de transporte y contaminación ambiental. En la zona se encuentra el mercado San Roque y hasta fines de la década de 1990 el mercado de Santa Clara (cuya estructura fue desmontada y enviada al parque Itchimbía), el penal García Moreno, la iglesia de San Roque, la capilla del Robo, el convento de Santa Clara y la Casa de los 7 Patios. En 1991 cuando inician estos proyectos la Av. 24 de Mayo<sup>34</sup>, donde se ubican los proyectos, se estaba remozando como vía peatonal.

<sup>34</sup> La Av. 24 de Mayo fue la quebrada de Jerusalén, rellenada en 1904 para unir esa parte de la ciudad con el cerro El Panecillo.

El predio de **San Roque** se ubica en la Avenida 24 de Mayo entre las calles Chimborazo, y Quiroga con una superficie de 6,565 m<sup>2</sup>, presenta una fuerte pendiente del 50% que asciende desde la Av. 24 de Mayo. Fue parte del mercado de San Roque, en el centro de la manzana se encontraban cinco plataformas que formaban parte del mercado.

**La ex Cervecería La Victoria** es un inmueble de 1900 que se ubica en la Av. 24 de Mayo entre las calles Chimborazo e Imbabura y tiene un acceso por la calle Rocafuerte. Tiene una superficie de 4,762 M<sup>2</sup> e igual que su vecino predio de San Roque tiene una topografía irregular. El inmueble se encontraba abandonado desde 1970, cuando explotó un tanque de gas, lo que causó destrucción en el barrio (y la muerte del propietario de la Casa de los Siete Patios, aledaña a este predio).

**OBJETIVOS:** En San Roque los propósitos fueron: generar un programa de vivienda de bajo costo, en el marco de otras acciones tendientes a crear una nueva imagen del centro histórico de Quito y dotar al barrio de equipamiento comunitario, áreas de recreación y deportes. En la ex Cervecería La Victoria: recuperar el patrimonio para población con ingresos medios y bajos, que vive en el centro histórico y es sujeto de crédito; y Promover las actividades artesanales, comerciales y los servicios comunitarios.

**VIVIENDA EN PROPIEDAD** en ambos casos.

**ACCESO AL SUELO:** El predio de San Roque era propiedad del Municipio, mientras que la ex Cervecería La Victoria fue adquirida por el Municipio en 1989.

**FINANCIAMIENTO:** 100% aportado por el Municipio a través del Fondo de Salvamento.

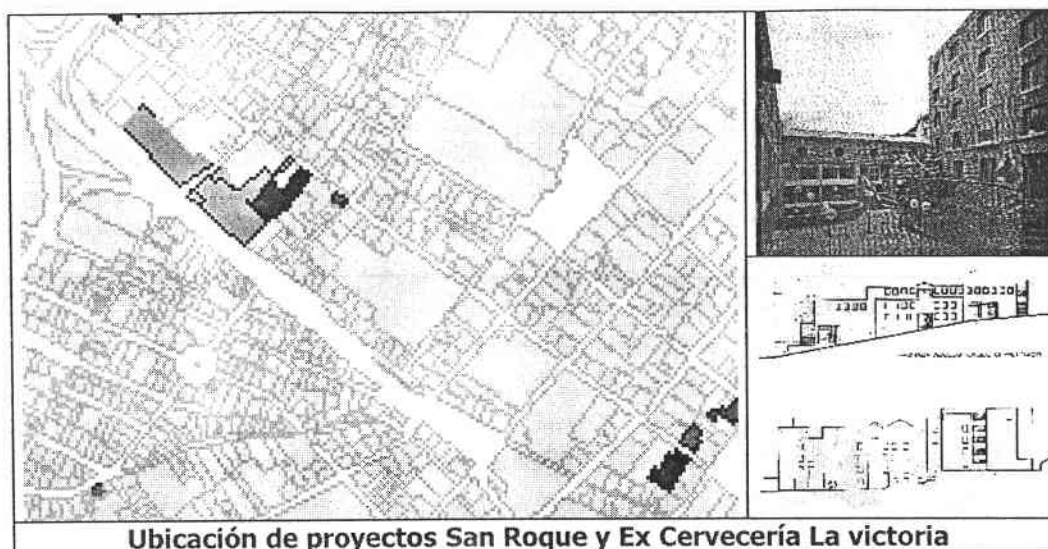
**Suelo:** Los dos predios eran propiedad del Municipio

**Obra:** Construcción nueva en San Roque con un presupuesto de 1.1 millones de dólares; y rehabilitación y construcción nueva en la ex Cervecería La Victoria con una inversión de 2.2 millones de dólares, que incluye la adquisición del inmueble.

**Recuperación:** La inversión en los equipamientos es a fondo perdido. Las viviendas se concluyeron entre 1996 y 1998 e ingresaron al programa Vivienda Solidaria y se vendieron de acuerdo al procedimiento establecido en el Programa Vivienda Solidaria: las familias aportan un enganche del 25% del costo total de la vivienda, reciben un bono nacional de acuerdo a sus ingresos y el financiamiento restante lo obtienen a través de un crédito hipotecario de una entidad bancaria que establece el plazo y montos de amortización. Las familias que no son sujetos de bonificación nacional deben conseguir el 75% del financiamiento de un banco.

**Subsidios:** Estas viviendas que se demoraron ocho años en concluir se destinaron para vivienda de interés social, porque por la mala fama del barrio difícilmente se podían ofertar a población de ingresos medios. Las viviendas recibieron un subsidio nacional, a través del MIDUVI, de entre el 10% y el 30% del valor total. Los costos se establecieron entre 160 y

180 dólares por metro cuadrado. (Para una descripción detallada de este sistema de subsidios ver el apartado 7.2).



**GESTIÓN:** Realizada por el Municipio de Quito a través del Fondo de Salvamento. Las viviendas se concluyeron en 1998 y fueron vendidas por la ECH.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** La administración de Rodrigo Paz impulsó y pretendía culminar estos proyectos durante su período de gobierno (1988 – 1992): San Roque se preveía construir entre 1992 y 1993 y La Victoria rehabilitar entre 1991 y 1993, pero ambas obras se entregaron a la ciudad en 1998 (Mafla, 2000). Algunas de ellas fungieron como alojamiento transitorio para reubicar a la población de algunos inmuebles de Caldas, mientras se rehabilitaban, tal vez por eso la cooperación francesa se adjudicaba como suya la realización de estos proyectos.

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** En **San Roque** el proyecto arquitectónico simplifica los elementos arquitectónicos de la zona e incluye una escalera de acceso circular, como las escalinatas de acceso del convento de San Francisco (IMQ, 1992). Sin embargo, se trata de la edificación de grandes volúmenes que rompen con la tipología de la zona. El anteproyecto fue objeto de un concurso nacional y el proyecto definitivo fue concluido en diciembre de 1991 e incluye 90 viviendas de interés social, 2,000 m<sup>2</sup> para áreas recreativas con una cancha de básquetbol y un comedor municipal. La superficie total construida es de 9,586 m<sup>2</sup>. El proyecto de rehabilitación de **La Victoria** reutiliza la vieja estructura industrial, pero la adecua a los requerimientos del programa arquitectónico que incluye un área comercial, talleres artesanales, un auditorio, un hostel, un subcentro de salud, guardería infantil, estacionamientos y 50 viviendas. La normatividad permite construir sobre la avenida 24 de Mayo cinco pisos y sobre la calle Rocafuerte tres niveles. De 14,819 m<sup>2</sup> construidos 6,000 m<sup>2</sup> corresponden a las viviendas. El proyecto arquitectónico fue elaborado en 1989 a través de un concurso nacional.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** No hay ningún tipo de participación ciudadana en este proyecto, San Roque era un baldío y la ex Cervecería La Victoria se encontraba abandonada.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** No hay seguimiento alguno. Los inmuebles se encuentran en buen estado y la presencia institucional se limita a algunos equipamientos comunitarios.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

Estas obras gozan de poca difusión, tal vez por no haber sido copromovidas por la cooperación internacional, pero han tenido un impacto significativo en términos de una estrategia más amplia de rehabilitación habitacional y de regeneración urbana: en el primer caso, estas viviendas fungieron como alojamiento provisional y permitieron la desocupación rápida de inmuebles habitados en la calle Caldas para su rehabilitación, y en el segundo caso, se trata de proyectos que contienen una mezcla de usos del suelo y una serie de equipamientos de uso barrial y regional.

Además, en dos manzanas se agrupan tres proyectos con 179 viviendas (incluyendo la Casa de los Siete Patios), aquí la concentración de acciones de vivienda y equipamiento comunitario, independientemente de la influencia de los instrumentos de desarrollo urbano franceses, responden a una estrategia de trabajo definida por el Municipio de Quito, a través del Fondo de Salvamento (IMQ, 1992), que incluye las **intervenciones nucleadas** (intervenciones menores y rehabilitación de equipamientos) y las **zonas de intervención integral concentradas** en áreas con alto deterioro social y físico, en donde se concentran varias acciones y proyectos con inversión pública y privada.

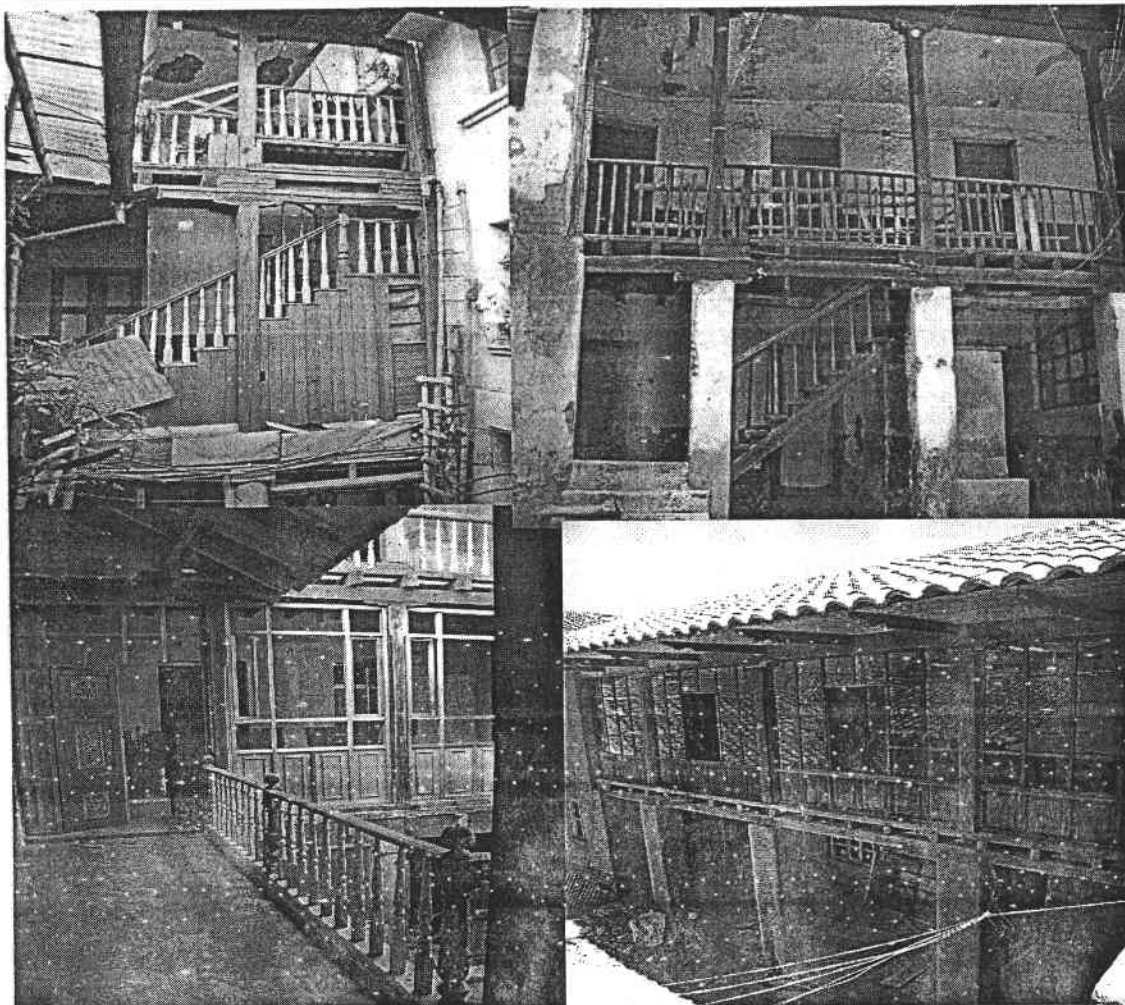
### **CONCLUSIONES**

Los dos proyectos se realizan en el marco de una estrategia más amplia de atención a una zona urbana deteriorada, que incluye la rehabilitación de la Casa de los 7 Patios, la peatonización de la Av. 24 de Mayo y la transformación del Mercado de Santa Clara (que actualmente funciona como estacionamiento en planta baja y se encuentra vacío en planta alta), además del conjunto de equipamientos comunitarios realizados con las viviendas.

El principio de mezcla de usos del suelo es positivo sobre todo en una zona que se ha caracterizado por albergar diversas actividades y funciones.

Las viviendas cumplieron un papel decisivo en una estrategia más amplia de rehabilitación habitacional, pues permitieron la pronta reubicación provisional de familias para rehabilitar inmuebles habitados, y asimismo, ofrecieron una alternativa de alojamiento transitorio para familias que no podían o no querían acceder a una vivienda en propiedad. La venta de este parque habitacional municipal, al parecer para incrementar la escala y el "éxito" del programa Vivienda Solidaria, no permitirá más cumplir con esta función y complicará la posible rehabilitación de otros inmuebles habitados. Esta estrategia se puede extender a otras ciudades latinoamericanas que pretendan realizar ambiciosos programas de rehabilitación de tugurios.

## 7.4. PON A PUNTO TU CASA UN PROGRAMA MUNICIPAL DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA PROPIA



Imbabura 713 y Rocafuerte  
antes y después

Morales 134 y Guayaquil, La Ronda:  
antes y después

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** La iniciativa del programa es del Municipio de Quito, que encausa y aprovecha los recursos que ofrece la cooperación andaluza, en función de sus requerimientos y prioridades. En septiembre del 2002 el Municipio suscribe un nuevo acuerdo con la Junta de Andalucía, para impulsar un programa de mejoramiento de vivienda privada en el centro histórico. La tarea es encomendada a la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda QUITOVIVIENDA (entidad municipal) en julio del 2003 y el programa inicia un mes después.

- La Junta de Andalucía después de 13 años de cooperación ininterrumpida, mantiene el interés y compromiso de continuar cooperando en el proceso de recuperación del centro histórico.
- Para las actuales autoridades la consolidación del proceso de recuperación integral de este espacio urbano continúa siendo de "máxima prioridad". Por ello, en septiembre de 2003 el Municipio presentó el Plan Especial Centro Histórico de Quito, que tiene por



objeto orientar las acciones privadas y públicas para reestablecer el equilibrio de usos, actividades y funciones, y resolver los problemas que aquejan esta zona. Para mantener y recuperar el carácter residencial del centro histórico el Plan define cuatro tipos de proyectos habitacionales: rehabilitación, mejoramiento, construcción nueva y fomento de nuevas formas de alojamiento (MDMQ, 2003).

En agosto de 2003 inició el programa de mejoramiento habitacional "Pon a punto tu casa", que tiene por objeto mejorar la vivienda y dotar de condiciones de habitabilidad mínima a inmuebles con o para uso habitacional en el CHQ. Es el primer programa institucional en este territorio que no se enfoca a la rehabilitación edilicia completa. Es financiado por el Municipio de Quito, a través del Fondo de Salvamento, y por la Junta de Andalucía, que subsidia las tasas de interés. El programa ofrece micro créditos para mejoramiento habitacional (5,500 dólares por vivienda) exclusivamente en el centro histórico. Los créditos se otorgan a propietarios que tengan capacidad de pago y su propiedad en regla y sin gravamen, adicionalmente el inmueble debe tener valor patrimonial y no estar muy deteriorado. Se trata de un programa de rehabilitación progresiva que aplica los escasos recursos en un número considerable de inmuebles.

**ANTECEDENTES:** Los antecedentes inmediatos del programa son de dos tipos: 1. La cooperación de la Junta de Andalucía que ha cofinanciado en Quito la rehabilitación de tres inmuebles (uno en curso) en el centro histórico y con destino habitacional; y 2. El reconocimiento de la necesidad de atender un enorme parque habitacional en proceso de deterioro, cuyos propietarios no cuentan con recursos suficientes para repararlos (muchos de ellos heredaron esos inmuebles y/o son adultos mayores). Este requerimiento no puede ser enfrentado a través de los "típicos" proyectos de rehabilitación edilicia total, sino de obras que reparen los daños y deterioros existentes y doten a los inmuebles de condiciones de habitabilidad. Aquí no se trata de realizar intervenciones "ejemplares" de corte "espacialista" que por ser costosas y altamente subsidiadas no se pueden reproducir en otros inmuebles, sino de un novedoso programa que tiene por objeto intervenir un parque habitacional que no requiere de grandes créditos y montos de financiamiento para ser puesto en valor y funcionamiento con propósitos habitacionales.

**OBJETIVOS:** Mejorar el parque habitacional existente y alcanzar condiciones de habitabilidad mínima para mantener la función habitacional en el centro histórico. La población objetivo son propietarios de inmuebles del centro histórico, que no estén muy deteriorados y estén incluidos en el inventario de edificaciones protegidas (91% del total de los inmuebles)<sup>35</sup>. Los propietarios deben tener capacidad de pago y de manera regular su propiedad. Adicionalmente, en caso de haber muchas solicitudes se priorizan 1. Aquellas donde el valor patrimonial es mayor y menor la capacidad económica de los propietarios; y 2. Los inmuebles que se ubiquen en las áreas prioritarias definidas por la municipalidad.

El programa establece como condición que el inmueble tenga o se destine a uso habitacional: el monto del crédito se establece en función del número de viviendas que se generen en un inmueble, pero omite totalmente el aspecto del régimen de tenencia. Es

<sup>35</sup> De 4,674 predios que posee el centro histórico, 4,286 están inventariados.

decir, los propietarios deciden si alquilan sus viviendas o las venden. Vale señalar que el programa considera excepciones: en un caso el crédito se usó para remozar un restaurante.

**ACCESO AL SUELO:** Los inmuebles son propiedad privada y deben estar libres de todo gravamen, para ser objeto del crédito.

**FINANCIAMIENTO:** Entre agosto de 2003 y marzo de 2004 se habían intervenido 10 inmuebles y 31 viviendas con una inversión de 120 mil dólares, de ellos el Municipio aportó 40 mil y la Junta de Andalucía 80 mil dólares. Adicionalmente la población beneficiada aportó 14,300 dólares. Los montos de inversión de cada proyecto son los siguientes:

**Inmuebles intervenidos por el programa "Pon a punto tu casa" 2003 - 2004**

Proyecto	Viviendas	Crédito	Contra- parte	Inicio Fin	Amorti- zación	Techo	Depto (1)	Patios (2)	Otras Obras
Benalcazar y Manabi	5	20,000	4,600	Ago - Dic	8 años	X	X	X	Reforzamiento de estructura
Cuenca y Manabí	4	16,000	0	Ago - Dic	10	X	X	X	Reforzamiento de estructura
Murgueytio y Ambato	1	3,400	0	Ago - Nov	4	X			Baños
Murgueytio y Ambato	2	8,000	0	Ago - Dic	7	X	X	X	Entrepisos
Rocafuerte y Pontón	2	8,000	3,500	Ago - Dic	7	X	X	X	
Ambato y Murgueytio	6	20,000	3,600	Sep - Ene	8	X	X	X	Reforzamiento de estructura
Imbabura y Barahona	2	5,000	0	Sep - Dic	4		X		Cielo raso y fachada
Imbabura y Rocafuerte	5	20,000	2,600	Sep - Dic	15	X	X	X	
Morales y Guayaquil	3	12,000	0	Sep - Dic	15	X	X	X	
Rocafuerte y Guayaquil	1	4,000	0	Sep - Nov	4	X1			Cielo raso
<b>TOTAL</b>	<b>31</b>	<b>116,400</b>	<b>14,300</b>			<b>9</b>	<b>8</b>	<b>7</b>	

Nota: (1) Adecuación de departamentos, (2) Recuperación de patios.

El Programa fue institucionalizado en febrero de 2004 y su fondo será administrado por un fideicomiso. Los recursos a partir del 2004 provienen del Fondo de Salvamento (500 mil dólares), Municipio (100 mil dólares) y Junta de Andalucía (150 mil dólares más la venta de los locales comerciales de la Casa Ponce). En 2004 se preveía realizar 135 acciones de mejoramiento de vivienda.

**Suelo:** Propiedad privada.

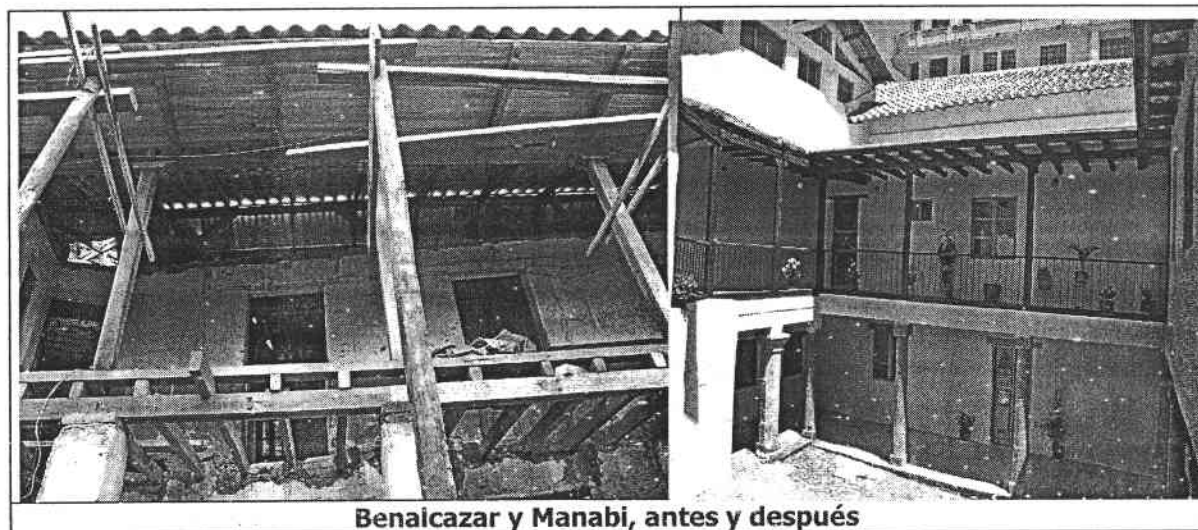
**Rehabilitación:** El monto del crédito es de 5,500 dólares por vivienda e incluye costos por elaboración de estudios y proyectos. Se pide una inversión como contraparte de acuerdo al crédito solicitado (6 de los 10 créditos otorgados han tenido una contraprestación por parte de los propietarios). Los créditos financian el siguiente tipo de obra: 1. Reparación y/o sustitución total o parcial de cubiertas, instalaciones y entrepisos, y la instalación de



sanitarios, baños y cocinas; y 2. Acabados en general, remozamiento de fachadas y obras de ampliación. En el 90% de los casos se trata de las obras incluidas en el numeral uno.

**Recuperación:** Los períodos de recuperación varían de acuerdo al monto del crédito y a la capacidad de pago de los propietarios. El programa estableció un período inicial máximo de recuperación de 15 años y después lo redujo a 8 años.

**Subsidios:** La tasa de interés del crédito es del 5% y además se otorga un período de gracia de seis meses, antes de iniciar la recuperación del crédito.



Benaicazar y Manabi, antes y después

**GESTIÓN:** QUITOVIVIENDA realiza el proyecto, otorga asesoría técnica y tramita los permisos de obra. El trato es con los propietarios y no se contempla el establecimiento de ningún tipo de convenio para que las viviendas mejoradas se alquilen con montos moderados o se mantenga a los antiguos inquilinos, ni tampoco se prevé el realojamiento transitorio de los inquilinos (cuando los hay) para la realización de las obras. De la negociación con los inquilinos se encarga directamente el propietario. Cuando el programa inició QUITOVIVIENDA hacia promoción del mismo, después el programa se promovió a través de la prensa y actualmente la gente acude a las oficinas a solicitar el crédito: en marzo de 2004 tenían 160 solicitudes de crédito<sup>36</sup>.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** El programa se destina a intervenir partes del inmueble que garanticen su seguridad y mejoren las condiciones de habitabilidad, tales como la reparación de cubiertas y entresijos, la sustitución de las instalaciones de agua y drenaje, y la introducción de servicios sanitarios, baños y cocinas. Es decir, se trata de un programa de rehabilitación progresiva, que deja para etapas posteriores los acabados.

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** Los proyectos son realizados por arquitectos contratados y supervisados por QUITOVIVIENDA. Se realiza un levantamiento del inmueble y se evalúa el estado físico, posteriormente se definen las acciones prioritarias para

<sup>36</sup> Entrevista con Ximena Rhon y Santiago Callejas, funcionarios de la Empresa Metropolitana de Suelo y Vivienda, realizada los días 19 y 23 de marzo de 2004.

garantizar la seguridad y mejorar las condiciones de habitabilidad del mismo, y finalmente se decide la aplicación de los recursos. De los 10 proyectos realizados en nueve se intervino la cubierta, en 8 se realizaron adecuaciones interiores para delimitar departamentos, en 7 se recuperó el patio, en 3 se reforzó la estructura, en un caso respectivamente se introdujeron baños, se sustituyeron entresijos y se mejoró la fachada.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** Los propietarios participan en la definición de prioridades y en la toma de decisiones para la aplicación de los recursos crediticios. QUITOVIVIENDA señala que después de las obras, generalmente los propietarios tienen capacidad de movilizar recursos para financiar otras acciones, como acabados en pisos y muros.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

El impacto de "Pon a punto tu casa" es significativo: es una experiencia muy reciente (apenas 10 inmuebles intervenidos con 31 viviendas en siete meses), que rompe con la lógica de aplicar los escasos recursos en la rehabilitación completa de algunos inmuebles, y se orienta a atender a un universo grande de edificios en proceso de deterioro cuyos propietarios no tienen suficientes recursos para repararlos y darles mantenimiento. El programa no deriva de los proyectos de vivienda que ha promovido la Junta de Andalucía (rehabilitaciones completas y ejemplares), sino de los requerimientos y prioridades del Municipio (enfrentar el problema de los inmuebles en proceso de deterioro con estrategias novedosas). Asimismo, el programa ha generado tal demanda (160 solicitudes hasta marzo del 2004) que el Municipio decidió incrementar considerablemente la escala de operaciones: de 10 acciones (realizadas en el 2003) a 135 acciones programadas para el 2004. Asimismo, se institucionalizó el programa y se destinaron recursos por un monto de 750 mil dólares.

### **CONCLUSIONES**

"Pon a punto tu casa" es un programa novedoso que rompe con la tradición de la rehabilitación completa de muy pocos inmuebles. El programa contribuye a mantener el parque habitacional existente y evitar la continuación del deterioro del patrimonio edilicio.

Un aspecto negativo, es que el programa no prevé ningún tipo de medida para evitar el desalojo de los inquilinos –cuando los hay- o algún tipo de convenio para mantener las viviendas en régimen de alquiler moderado por un cierto período. Por el contrario, el propietario que adquirió el micro crédito (recursos públicos) para mejorar y revalorizar su inmueble, está en completa libertad de hacer lo que quiera con su inmueble, siempre que lo destine a uso habitacional.

Este tipo de intervención constituye una valiosa estrategia que aplicada a la vivienda tugurizada, permitiría enfrentar la dimensión del deterioro y hacinamiento, utilizando de mejor manera los escasos recursos en un número mayor de inmuebles, beneficiando a más hogares y asegurando la salvaguarda del patrimonio arquitectónico.

**CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**



223a

## **8. EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO**

### **INTRODUCCIÓN**

El centro histórico de la ciudad de México, como ningún otro centro histórico mexicano, ha sido objeto de cíclicas iniciativas de rescate patrimonial desde fines de la década de 1960, y de algunos programas puntuales de rehabilitación de vivienda tugurizada de diversa magnitud a partir de la década de 1980, entre los que destaca por su dimensión el realizado después de los sismos de 1985. Sin embargo, este programa, en muchos aspectos exitoso y sin paralelo en América Latina, no detonó un proceso de rehabilitación habitacional y urbana, ni sus instrumentos se institucionalizaron, es decir, a pesar de su originalidad y dimensión, no se replicó. Mientras que los programas de "rescate" del centro histórico, que invierten cuantiosos recursos públicos a fondo perdido, se repiten cada 10 años para remozar la misma zona, pintar las fachadas, sustituir el mobiliario urbano y cambiar los pavimentos en las mismas calles.

#### **A. Rehabilitación habitacional**

Los proyectos para enfrentar la problemática de la vivienda deteriorada del centro de la ciudad datan de las décadas de 1950 y 1960. En ese momento se pretendía desalojar a la población que habitaba los tugurios, demoler las vecindades y construir viviendas nuevas. Entonces el centro histórico no existía como concepto y lo patrimonial se reservaba para las grandes obras arquitectónicas. Muchos proyectos quedaron en el papel, pero otros se realizaron como el de la Candelaria de los Patos. Para la década de 1970 y a principios de la de 1980 se realizaron algunos proyectos puntuales de sustitución de vecindades por viviendas nueva en las áreas centrales: en la colonia Tepito el programa fue impulsado por un organismo público (INDECO) y en la colonia Guerrero por los habitantes del barrio. En ambos casos, las organizaciones de vecinos se vincularon a universidades públicas, ONG y curas, y generaron propuestas de desarrollo barrial y formas novedosas de intervención (mezcla de financiamiento, planeación participativa y tratamiento predio por predio).

La experiencia más grande y sin precedentes la constituye el programa de Renovación Habitacional Popular (RHP), que entre 1985 y 1987 reconstruyó 48 mil viviendas sobre poco más de 3 mil predios expropiados. Nunca en una ciudad mexicana y latinoamericana afectada por un desastre, se han expropiado tantos predios para reconstruir miles de viviendas y destinarlas a la población de bajos ingresos que allí habitaba. Aquí es necesario apuntar que la naturaleza de este insólito programa se explica en función de condiciones excepcionales: la dimensión de la catástrofe, la reacción y capacidad de organización de la población, y la respuesta de un régimen autoritario, que por las circunstancias opta por expropiar inmuebles y reconstruir viviendas en una parte de la zona devastada. Los subsecuentes programas (Fase II y Casa Propia) que pretendieron continuar atendiendo a la población afectada por los sismos, cuyos inmuebles no fueron expropiados, tuvieron logros reducidos y constituyen el retorno a las formas normales en que operan los organismos públicos de vivienda, además, el suelo se compró en el mercado inmobiliario.

Una década después del programa RHP, el primer gobierno de la ciudad electo democráticamente, retomó el desafío de enfrentar la problemática de vivienda del centro histórico. En términos de proyectos realizados la experiencia es únicamente simbólica, sin embargo, se crearon algunas condiciones básicas para atender esta problemática: se estableció una línea de financiamiento para la rehabilitación de vivienda con subsidios específicos y se conformó un Fondo de Salvamento (con recursos y existencia muy limitados) para subsidiar la rehabilitación de los inmuebles habitados con valor patrimonial.

La actual administración de la ciudad, que se caracteriza por una gestión pragmática que procura otorgar (algunos) beneficios "primero a los pobres" y también a otros actores, impulsa dos programas en dos diferentes zonas del centro histórico, que no tienen relación entre sí: desde febrero de 2002 se "rescata" otra vez el distrito de negocios; y en el marco de una política habitacional más ambiciosa que pretende redensificar la ciudad central, se realizan algunos proyectos de vivienda en las zonas norte y oriente, a través del Programa de Vivienda en Conjunto desde 2001 y del Programa Emergente para la atención de (algunas) viviendas en riesgo de derrumbe, a partir de junio de 2003.

Por último, de manera similar a otras ciudades latinoamericanas y después de años de gestión, la Junta de Andalucía consiguió su objetivo de cofinanciar la rehabilitación de un edificio histórico destinado a vivienda para población de bajos ingresos en el centro histórico. El gobierno local adquirió en el 2000 un inmueble del siglo XVIII, habitado, deteriorado y de gran calidad arquitectónica. Los costos de obra, finalizada en 2005, y los altos subsidios indican que este tipo de acciones difícilmente se puede repetir.

## **B. Iniciativas de recuperación del centro histórico**

En materia de legislación son varias las iniciativas que desde la década de 1930 protegen monumentos aislados y conjuntos urbanos. La *Ley sobre Protección y Conservación de Monumentos y Bellezas Naturales* de 1930 fue la base para declarar la Plaza de la Constitución como zona típica en 1931. Con base a la *Ley sobre Protección de Monumentos Arqueológicos e Históricos, Poblaciones Típicas y Lugares de Belleza Natural* de 1934, se declaran monumento histórico 768 inmuebles. La vigente *Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Históricas y Artísticas* de 1972 diferencia los monumentos históricos de los artísticos y encarga su custodia a dos instituciones diferentes. En 1980 se declara la *zona de monumentos del centro histórico* y en 1987 se consigue que la UNESCO incluya el perímetro A del centro histórico en la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad.

En materia de rescate del centro histórico son ya cuatro generaciones de programas y proyectos que en esencia "rescatan" la misma zona: 1. El programa de *Remodelación de los centros cívicos* (1967) remozó varias plazas; 2. El programa de *Remodelación del centro* (1972) restaura las fachadas y mejora el espacio público del "antiguo centro comercial de la ciudad de México"; 3. El proyecto de *Restauración del centro histórico*, realizado en el sexenio 1976 – 1982, excepcionalmente remozó algunas calles del oriente del centro histórico; 4. El programa *¡Échame una manita!* (1991 – 1994) dirigido a revalorizar el distrito de negocios, incluyó un programa de reubicación del comercio callejero en plazas comerciales; y 5. El programa de *Rescate del centro histórico de la ciudad de México 2002 –*



2006, vuelve a mejorar el distrito de negocios y repite la operación de reubicar en plazas comerciales a los "ambulantes" que ocupaban las calles remozadas.

### **C. Centro histórico y metrópolis**

El centro histórico desempeña el papel de centro metropolitano. Este territorio representa menos del 1% de la superficie de la ciudad, pero concentra una gran actividad comercial especializada (formal e informal), servicios y equipamientos, lo que aunado a su gran accesibilidad y a las deficiencias de la estructura vial de la ciudad, generan la concentración de población flotante y congestión vial. En este territorio se acentúa la problemática de las áreas centrales de la ciudad: deterioro, despoblamiento y hacinamiento, pobreza urbana y exclusión social e inseguridad. Además, en ninguna otra parte de la ciudad, como en este pequeño territorio, es tan evidente la disputa económica y social del mismo por parte de los diversos actores: 1. El comercio ambulante predomina en la zona oriente y norte, donde no llegan ni los programas de "rescate" ni los grandes inversionistas que "pretenden" salvaguardar el patrimonio. En esas zonas las bodegas desplazan la vivienda, mientras que la próspera actividad comercial no revierte el deterioro edilicio, del que parece beneficiarse. 2. Por su parte, el sector público y cierto sector privado se interesan por la "otra" mitad de ese territorio, el primero parece pintar una raya que indica hasta donde puede llegar el deterioro y la informalidad; mientras que el segundo realiza negocios inmobiliarios bajo el discurso del rescate del patrimonio. Ambas zonas, en el perímetro A, comparten un rico patrimonio histórico urbano arquitectónico.

### **D. Hacia la balcanización del centro histórico**

La doble forma de actuar en este territorio ya forma parte de la "tradición" de la política urbana en la ciudad de México: 1. La aplicación de cuantiosos recursos públicos a fondo perdido concentrados en el "rescate" de un pequeño territorio, lo que incluye la reubicación del comercio en la vía pública; y 2. La inversión de algunos recursos públicos, en parte recuperables y en parte subsidios, para atender de manera puntual, escasa y dispersa el deterioro habitacional. La novedad más reciente es que un gobierno de "izquierda" actúe de la misma manera y con el mismo doble discurso de los gobiernos populistas y neoliberales que han regido el país y la ciudad en las últimas décadas. Ambos tipos de intervención no tienen vínculos entre sí y no necesariamente son complementarios: la inversión público privada en el distrito de negocios, al margen de generar un impacto positivo en esa zona (en términos de recuperación del espacio subutilizado y de una posible reinversión), no genera ningún beneficio en la zona tugurizada del centro; mientras que las acciones "viviendistas" dispersas en la otra parte del territorio, difícilmente pueden revertir por sí solas el deterioro edilicio y social, y la pujante actividad del comercio informal que invade la vía pública y ocupa los edificios como almacenes. Además, los programas emergentes y puntuales en materia habitacional, y los cíclicos "rescates" del distrito de negocios, hasta ahora realizados, se han demostrado insuficientes para detonar un proceso continuo de rescate del patrimonio o revertir el deterioro urbano y la pérdida de población y vivienda. Así, los escasos y dispersos proyectos de vivienda parecen justificar una política social para el centro histórico, y demostrar que no sólo se favorece al sector privado. Sin embargo, por

la manera en que se impulsan estos programas, lo que se hace es contribuir a la profundización de las diferencias entre una zona que se "rescata" y otra que se desatiende.

## 8.A. CONTEXTO URBANO Y SOCIAL

### 8.A.1. CONFORMACIÓN Y ESTRATIFICACIÓN HISTÓRICA DE LA CIUDAD

Los primeros grupos humanos en la Cuenca de México aparecen entre los 20,000 y 7,000 años antes de nuestra era (a.e.), pero el patrón cultural que incluye la agricultura, la alfarería y la formación de los primeros poblados aparece hasta el 1300 a.e. (Niederberger, 1988). Hacia el año 100 a.e. ya había varios poblados dispersos en la Cuenca, dos de ellos se ubicaban en territorios menos susceptibles de inundaciones y tenían una importante concentración de población: Cuicuilco y Teotihuacán (Ezcurra, 1997). Propiamente los orígenes de la ciudad se remontan al siglo XIII cuando se presentan conflictos entre grupos de emigrantes chichimecas (Serra Puche, 1997) y sedentarios, que ya ocupaban la Cuenca y las riberas del lago, y habían desarrollado una cultura lacustre. Los mexicas son el último grupo étnico que arriba al Valle de México en 1325 y se asienta en la isla de Tenochtitlán, porque las riberas de la gran laguna estaban ocupadas por pueblos y el único sitio disponible era la isla, o bien, porque ésta representaba ventajas para la producción agrícola a través de chinampas, lo que no ofrecían las tierras más altas. En cualquier caso, la elección del sitio señalado "por los dioses" (un águila posada sobre un nopal devorando una serpiente) constituye hasta ahora un símbolo de la identidad de los mexicanos: es el escudo nacional y del gobierno del D.F. Pero éste último retoma el *glifo de Tenochtitlán* que incluye la representación de los 4 barrios de la ciudad. En este símbolo algunos autores ven el origen y destino de la ciudad: la riqueza construida por inmigrantes: chichimecas en el siglo XIV, españoles en el siglo XVI e inmigrantes de todo el país en el siglo XX.

México Tenochtitlán, la ciudad mexicana, presentaba una traza reticular con una superficie de alrededor de mil hectáreas y estaba dividida en calpulis o barrios, y hacia el año 1473 se unió a la ciudad de Tlatelolco (lo que constituye una primera conurbación). Al centro de la ciudad se ubicaba el centro ceremonial, y al lado sur de éste se encontraba una gran plaza (actual Zócalo). La isla se expandió a través del uso de chinampas y se unía a la tierra firme a través de cuatro calzadas elevadas hechas de madera, barro y tierra apisonada. Dos acueductos llevaban agua potable al centro de la isla y para evitar las inundaciones se había construido una barrera en el margen oriente de la ciudad. Aún se conservan vestigios de la ciudad mexicana a pesar de que ésta fue destruida por los conquistadores: las calzadas, la plaza, las ruinas del templo mayor y parte de la traza urbana. Además, como recuerdo que la ciudad alguna vez se ubicó en un lago, quedan los grandes y pesados edificios (palacios e iglesias) que, cual barcos, "se hundieron" en el suelo.

Algunos autores niegan la influencia indígena en la traza de la ciudad de México. Chueca Goitia (1981) decía: "El hecho de que los grandes edificios públicos, catedral, audiencia, palacio, etc., estuvieran en el mismo centro ceremonial azteca no es bastante para imprimir carácter a un nuevo concepto urbano". Posteriormente este autor corrige esa visión en la segunda edición de otro libro (Chueca Goitia y Torres Balbas, 1981), donde reconoce la presencia de acequias, calzadas y el emplazamiento de los "monumentos" aztecas, por lo



que clasifica a la ciudad de México como un "caso singular". Sin embargo, junto con Torres Balbas insiste en destacar la "incomparable obra civilizadora" de España en América y en demostrar la "total carencia de prejuicios raciales de los españoles" y el "cuidado" de las Leyes de Indias, para "evitar dañar a los poblados indígenas" con la ocupación del territorio. Al parecer, los autores no leyeron las crónicas de la conquista hechas por los españoles en el siglo XVI y pretenden presentar la colonización como un pacífico proceso "civilizatorio", que tuvo como la más acabada de sus contribuciones la fundación y construcción de ciudades que partieron "prácticamente de cero". En cambio, Toussaint et al (1990) ya había comprobado desde 1938 que la ciudad indígena condicionó la traza española: los edificios que el conquistador tomó para su uso y las calzadas sirvieron de ejes, mientras que las acequias sirvieron de límite de la traza.

Los españoles alteraron el equilibrio que guardaba la ciudad con el lago. Con la reconstrucción de la ciudad empezaron a rellenar canales, lo que generó inundaciones. A pesar de haber reconstruido el albarradón y de haber iniciado el desecamiento del lago a fines del siglo XVI y principios del XVII, las inundaciones continuaron: la peor de ellas ocurrió en 1629, duró 5 años y significó el deterioro de las edificaciones, por lo que la ciudad tuvo que ser reconstruida. Esto explica el hecho de que la arquitectura colonial que sobrevive es fundamentalmente del siglo XVIII.

Para el siglo XVIII se consolida la sociedad criolla, la ciudad no se expande pero se realizan cambios en su interior: empedrado de calles, construcción de un mercado en la plaza mayor, edificación de palacios y casonas de dos y tres niveles, remozamiento de templos y conventos, que incluye la sustitución de cubiertas a dos aguas, por bóvedas de cañón corrido y cúpulas (Lombardo, 1988). Aunque ya se había consolidado un grupo de comerciantes y gremios de artesanos, el poder de la iglesia era hegemónico: controlaba hospitales, colegios, una universidad y edificios con viviendas en renta. Según Morales (1997), en 1813 la iglesia representaba el 4% de los propietarios pero tenía el 48% de los bienes inmuebles de la ciudad. A fines del siglo XVIII, el ascenso de los borbones al trono de España implicó grandes cambios políticos y socioeconómicos en la Nueva España. El Virrey de Revillagigedo impulsó cambios en la administración pública y realizó "el programa de obras públicas más ambicioso conocido hasta entonces" (Lombardo, 2000): reubicó las vendimias en la Plaza del Volador, remozó la plaza mayor, construyó un Paseo, instaló fuentes públicas en varias plazas y remozó la Alameda. Sin embargo, la imagen de la ciudad continuó dominada por los grandes conventos y templos.

En el primer cuarto del siglo XIX se consigue la independencia de España y el nuevo país adopta a la ciudad de México como capital en 1824, con lo que se refuerza su papel de principal centro comercial de la economía, que ya desempeñó durante el Virreinato. Garza (1988) señala que el país se abrió al comercio internacional y fomentó el desarrollo industrial, lo que indujo el establecimiento de las primeras empresas de tipo "claramente fabril". A mediados del siglo XIX el gobierno liberal despoja a la iglesia del enorme poder que detentaba, a través de la creación del matrimonio y registro civiles, y de la expropiación de sus bienes en 1859. Con base en esta ley a partir de 1861 las grandes y cuantiosas propiedades del clero se confiscaron, destruyeron total o parcialmente, fraccionaron, vendieron en parcelas y tuvieron diversos destinos: escuelas, cuarteles, *vecindades*,

fábricas, etcétera. Además, 16 nuevas calles se abrieron atravesando conventos, iglesias y colegios, para hacer irreversible su recuperación. Esta medida, junto con la apropiación de barrios indígenas periféricos, permitió incorporar suelo al incipiente mercado inmobiliario.

La intervención francesa y la imposición de un emperador (1864 – 1867) dejaron su impronta en la ciudad. Maximiliano de Habsburgo, apoyado en arquitectos elaboró un plan de modernización urbana que consistía en la construcción de cinco bulevares arbolados con camellones, glorietas y jardines públicos; y el remozamiento de la plaza mayor, que incluía el aislamiento de la catedral previa desmantelación del Sagrario, la construcción de un monumento a la independencia y el remozamiento del Palacio Nacional (Acevedo, 1995). De estos proyectos únicamente se realizó la apertura del Paseo del Emperador. Sin embargo, con la restauración de la república se transformó en Paseo de la Reforma, se ensanchó con dos calles laterales y se colocaron monumentos a los héroes liberales y a la doble raíz del pueblo mexicano, española e indígena.

Las bases de la industrialización del país se establecieron entre 1876 y 1910 (Garza, 1988) y privilegiaron a la Ciudad de México convirtiéndola en la más importante zona industrial, el principal centro comercial y la ciudad mejor comunicada del país. La capital mejoró su infraestructura y servicios, los tranvías eléctricos vincularon la ciudad con los pueblos aledaños y facilitaron la expansión urbana. El surgimiento de nuevas colonias en las mejores zonas de la ciudad (poniente y surponiente) implicó el desplazamiento de la población de mayores recursos a las nuevas viviendas periféricas, y la transformación de las antiguas casonas en cuartos en alquiler; mientras que los fraccionamientos y colonias para población de bajos ingresos se establecieron en terrenos salitrosos ganados al lago, ubicados al norte y oriente de la ciudad, cercanos al gran canal de desagüe y expuestos a inundaciones. Durante el porfiriato, el centro de la ciudad también fue objeto de modernización, más en términos de arquitectura que de transformaciones urbanas: se amplió la Av. 5 de Mayo, se inició la construcción de los palacios de Bellas Artes y Legislativo, y se edificaron edificios eclécticos (Palacio de Hierro, Casa Booker, Palacio de Correos, etcétera).

Vale señalar que la expansión urbana inicia, según Morales (1988), en el período 1858 – 1883, con la creación de las colonias Barroso, Santa María la Ribera, Guerrero y de los Arquitectos, destinadas a clases medias y a obreros. Una segunda expansión abarca el período 1884 – 1899, donde aparecen las colonias Morelos, La Bolsa, Rastro, Maza, Valle Gómez, destinadas a población de bajos ingresos; y al poniente las colonias San Rafael y Limantour para clases medias. Mientras que en la última década de la dictadura, de 1900 a 1910, las modernas colonias dirigidas a población de mayores ingresos se agrupan en torno al Paseo de la Reforma y en el norte, oriente y sur se crean colonias proletarias.

El siglo XX es el del hipercrecimiento demográfico y físico de la ciudad, producto de la concentración del poder económico y político nacional, y de la migración rural y urbana del resto del país. En 1900 el D.F. tenía 541,500 habitantes y cien años después tiene 8.6 millones de habitantes y forma parte de una zona metropolitana que contiene 18.3 millones de habitantes y se expande sobre tres entidades federadas. En un libro relativamente reciente, Sánchez Ruiz (1999) ofrece un panorama de las transformaciones urbano arquitectónicas que ha sufrido (a veces literalmente) la ciudad de México entre 1929 y

1997, período que abarca la pérdida de los ayuntamientos de la ciudad hasta la elección democrática del jefe de gobierno, y constata que la supremacía y problemáticas de la gran ciudad han sido producto de las decisiones presidenciales que durante todo el período manejaron la ciudad, y del papel que jugó como sustento de la industrialización del país.

La II Guerra Mundial permitió al país incrementar su industria, exportar materias primas y sustituir importaciones. La ciudad creció por la llegada de inmigrantes del campo y de otras ciudades atraídos por el progreso. En la década de 1940 entraron en vigor un decreto de congelamiento de alquileres que pretendió evitar obstáculos a la dinámica industrial, y favoreció el estancamiento de la producción de vivienda en renta; y un reglamento de fraccionamientos que endurecía las condiciones a los desarrolladores inmobiliarios, lo que motivó su traslado al Estado de México e inició el proceso de conurbación. La actividad constructora también irrumpió en la ciudad vieja y en las colonias creadas en el porfiriato, donde no se limitaba a renovar sino primero a destruir.

Entre 1950 y 1970 se acentuaron las tendencias de migración masiva a la capital, producto del "milagro mexicano" (crecimiento económico anual del 7%): el número de habitantes se disparó de 3.1 a 8.7 millones entre 1950 y 1970, y la ciudad expandió sus dimensiones de 223 Km<sup>2</sup> en 1959 a 384 Km<sup>2</sup> en 1970. Para mantener el funcionamiento de la ciudad se construyó infraestructura de dimensiones colosales como los sistemas de agua de la Cuenca del Lerma, drenaje profundo y de Transporte Colectivo Metro. Un fenómeno que desde la década de 1950 acompaña la expansión metropolitana es la pérdida de población en el centro de la ciudad: inicialmente incluía sólo la Delegación Cuauhtémoc y para el 2000 abarca ocho Delegaciones. Algunos autores ven en este fenómeno un "equilibrio demográfico" en el D.F. (Negrete y Salazar, 1988) lo que es muy relativo, pues la capital reduce su población pero ésta se incrementa en los municipios conurbados.

El último período del Estado benefactor (1970 – 1982) estuvo marcado por la apariencia del milagro de la abundancia del petróleo y la vuelta de la crisis, pero con una economía más endeudada y devaluada. En ese período se construyeron 34 ejes viales, para "terminar" con la lentitud de los desplazamientos, que representaban pérdidas de tiempo y recursos, y se comenzó a impulsar el rescate de los centros históricos, para que continuaran cumpliendo con las funciones centrales y como centros turísticos.

Finalmente, a partir de 1982 las tendencias de desarrollo urbano de la ciudad de México tienen como antecedentes y causas inmediatas: las políticas de reestructuración de la economía, el adelgazamiento del Estado, la apertura al mercado internacional y la privatización. Estas medidas que según los gobiernos neoliberales se han impulsado para superar la grave crisis producida por los regímenes estatizadores, no han tenido el éxito anunciado: las devaluaciones, desempleo y pobreza no se han mitigado; el enriquecimiento de unos cuantos no genera beneficios en "cascada", sino el empobrecimiento de cada vez mayor población. En este contexto, las tendencias de desindustrialización y terciarización que la ciudad de México mostraba desde la década de 1970 se acentuaron: los costos de la concentración urbana aunados al fortalecimiento de la legislación ambiental y al establecimiento de infraestructura en otros territorios, hicieron posible el traslado de industria a otras zonas rentables. Los sismos de 1985 incrementaron el éxodo de la ciudad central. Esta apretada síntesis es recorrida por dos constantes: 1. La supremacía de la

ciudad, entidad que aporta el 22.3% del PIB nacional en el 2001, ha sido fruto de la concentración de inversiones públicas y privadas, y 2. Esas inversiones han afianzado una conformación espacial segregada que reproduce las desigualdades sociales y urbanas.

## **8.A.2. ESTRUCTURA URBANA Y TENDENCIAS DE DESARROLLO URBANO Y METROPOLITANO**

El Distrito Federal tenía en el año 2000 una población de **8.6 millones de habitantes** y según el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal (ALDF, 2003) (en adelante PGDUDF), ocupaba una **superficie urbana de 61,082 hectáreas** y (supuestamente) una superficie de conservación ecológica de 88,442 hectáreas. Sin embargo, la superficie urbana es mayor, el mismo Programa General reconoce 1. La existencia de 36 poblados rurales y 708 asentamientos humanos en suelo de conservación, de los cuales 528 son irregulares y ocuparían 3,134 hectáreas; y 2. Que de 15,516 hectáreas decretadas como Área Nacional Protegida, el 47% ha cambiado el uso del suelo o es ocupado por superficie urbana. Además, el D.F. forma parte de un continuo urbano más extenso y complejo denominado Zona Metropolitana del Valle de México, que en el año 2000 ocupaba un territorio de 1,800 kilómetros cuadrados y albergaba a 18.3 millones de habitantes. La ciudad experimenta un doble fenómeno contradictorio y complementario:

- **Pérdida de población y vivienda en las áreas centrales:** entre 1970 y el 2000 se perdieron 1.2 millones de habitantes en las 4 Delegaciones centrales. Además, el proceso de despoblamiento en el 2000 incluye ya a 8 Delegaciones, pero en términos absolutos la ciudad incrementó su población en 369,495 habitantes entre 1990 y 2000.
- **Expansión urbana periférica** sobre los municipios conurbados y al sur de la ciudad sobre suelo de conservación ecológico, que mayoritariamente es de propiedad social (ejidos, comunidades y pueblos), carece de infraestructura, servicios y equipamiento comunitario. Ello incrementa la distancia de desplazamientos de personas y vehículos.

Ambos procesos tienen efectos negativos en el desarrollo de la ciudad: se subutilizan los servicios, equipamiento e infraestructura históricamente acumulados; y se deteriora el medio ambiente y pierden recursos naturales, áreas agrícolas, boscosas y de recarga del acuífero. El proceso de reestructuración urbana (FEE, 2000) se acompaña de la decadencia de las zonas industriales, la terciarización de determinados territorios, la invasión del espacio público por el "sector informal", la construcción dispersa de grandes proyectos con diversos impactos en la ciudad, y la profundización de los procesos de exclusión socioespacial y privatización de lo público. Así, la ciudad aparece fragmentada, desigual, desarticulada y altamente segregada en términos sociales y urbanos:

- En el poniente y surponiente se ubican las zonas residenciales de la población con mayores recursos, y los mejores servicios urbanos, infraestructura y comunicaciones.
- Las zonas norte, oriente y suroriente están ocupadas por asentamientos populares con población de bajos ingresos. En las zonas limítrofes con el suelo de conservación ecológico se presentan graves ausencias de infraestructura y servicios.

- Las Delegaciones Benito Juárez, Cuauhtémoc y Miguel Hidalgo, donde vive el 14.2% de la población, concentran el 44.3% del equipamiento de educación, salud, deporte, cultura y áreas verdes.

### 8.A.3. CARACTERÍSTICAS HABITACIONALES DE LA CIUDAD

En el año 2000 el D.F. tenía **2,103,752 viviendas** (314,685 más que en 1990). Sin embargo, entre 1990 y 2000 las cuatro Delegaciones centrales perdieron 19,501 viviendas (12,229 en la Delegación Cuauhtémoc), pero en ese período en Iztapalapa se incrementó en 108,365 el número de viviendas, lo que confirma los patrones de despoblamiento del centro y de expansión - densificación - consolidación de la periferia de la ciudad. Además, vale mencionar que la demanda de vivienda del D.F. y de la Zona Metropolitana del Valle de México se ha estado resolviendo en las últimas décadas en el Estado de México. Villavicencio (2000) demuestra que entre 1980 y 1990 la oferta de vivienda nueva se incrementó en 2.9% en el D.F. y en 49% en los municipios conurbados.

En el 2000, el 91.8% de las viviendas tenían drenaje, el 76.8% agua y el 97.3% energía eléctrica. **Espacios deficitarios:** las viviendas de un cuarto con cocina representaban el 16.2% del parque habitacional y las de "cuarto redondo" el 6.6%; con un solo dormitorio el 31.8%; sin cocina el 6.9%; y el déficit de sanitario era del 9.8%. **Tenencia:** El 69.8% de las viviendas eran propias y el 20.4% en alquiler, pero en las Delegaciones centrales el porcentaje se incrementa hasta el 35%.

## 8.B. EL CENTRO HISTÓRICO

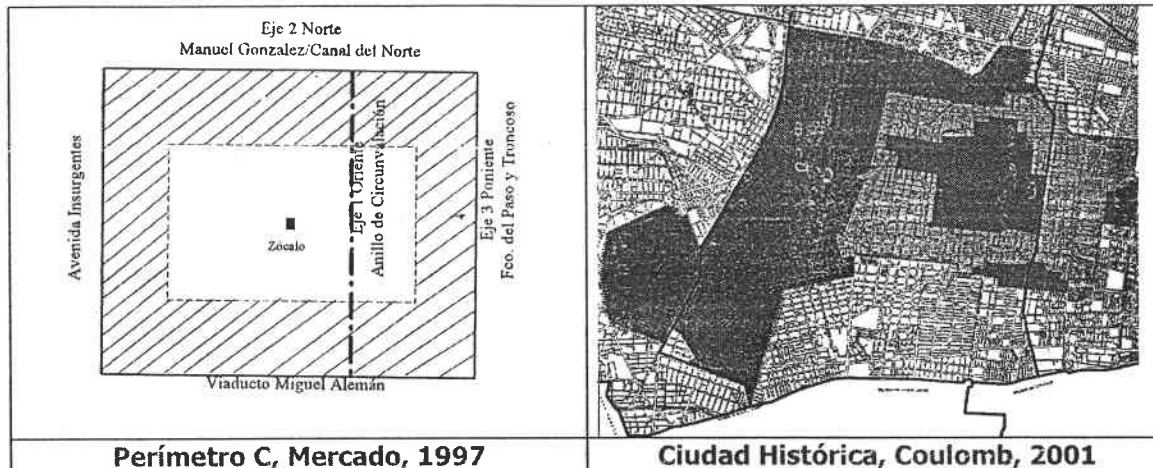
### 8.B.1. DELIMITACIÓN Y ESCALA

El 11/04/1980 el presidente de la República Mexicana decretó "una zona de monumentos históricos denominada Centro Histórico de la Ciudad de México" (DDF, 1980), con base en atributos de orden histórico y turístico: 1. El territorio ha sido asiento de la capital prehispánica, virreinal y de la nación independiente; y escenario de sucesos históricos; 2. Representa el esfuerzo humano para construir una gran ciudad en un lugar con condiciones adversas (algunos autores señalan lo contrario); 3. Es el asentamiento humano "más importante del país", posee "armonía urbana" y es un lugar turístico. Para Monnet (1995) el decreto constituye un "lirismo jurídico" decimonónico que corresponde a la "sobrecarga" simbólica del lugar. El decreto abarca 9.1 kilómetros cuadrados en dos perímetros: el A tiene 3.7 Km<sup>2</sup> y el B 5.4 Km<sup>2</sup>; ambos abarcan 668 manzanas, 9,263 predios y 1,436 monumentos históricos. Según Suárez Pareyón (2001) el centro histórico abarca 9.7 km<sup>2</sup> y el perímetro A incluye 1,681 edificios y sitios catalogados y en proceso de catalogación.

El decreto no explicita la intención de incluir dos perímetros, más allá de la evidencia de que el perímetro A concentra la mayor parte de los monumentos y corresponde al crecimiento de la ciudad hasta fines del siglo XVIII (consignada en el Plano de García Conde de 1793). Varios autores señalan que el perímetro B corresponde a la extensión de la ciudad hasta mediados del siglo XIX (Moreno Toscano, 1978) y que constituye una zona de transición hacia la ciudad moderna. Sin embargo esto no es muy evidente, basta comparar la

delimitación de la zona de monumentos con el plano del crecimiento de la ciudad de México entre 1858 y 1910, que realiza Morales (1988). Así, parece que los motivos de esa delimitación fueron incluir el nuevo Palacio Legislativo y alcanzar una superficie de casi 10 Km2 para tener el centro histórico más grande de México y América.

En los últimos años, han habido algunas propuestas e iniciativas para incrementar el patrimonio urbano arquitectónico y ampliar el territorio del centro histórico, y con ello incluir y proteger completamente los barrios que surgieron a fines del siglo XIX y principios del XX:



- René Coulomb (2001) ha propuesto crear "**La ciudad histórica de México**", incorporando las colonias fundadas a fines del siglo XIX y la primera sección del Bosque de Chapultepec. Este territorio de 2,520 hectáreas incorporaría los "grandes hitos de la historia de México": la ciudad y el jardín prehispánicos, la colonia, el ensanche ocasionado por las Leyes de Reforma, la lucha por la Independencia, las invasiones yanqui (Chapultepec) y francesa (Paseo de la Reforma), así como los tres poderes de la nación, incluyendo la residencia oficial de Los Pinos. La propuesta se presentó en complemento a otra que sugería dos formas de gobierno específico para el centro histórico (una nueva Delegación o un órgano administrativo desconcentrado).
- Ángel Mercado (1997) ha propuesto delimitar el **perímetro C** del centro histórico (o zona de influencia del perímetro B) para abarcar las colonias "aristocráticas" y populares construidas entre 1870 y 1920, y contar con una suficiente base territorial para enfrentar los problemas de la centralidad de la metrópoli. La zona forma un rectángulo con 3,000 hectáreas y se delimita por el Eje 2 Norte, el Eje 3 Oriente, Viaducto al Sur e Insurgentes al Poniente. Curiosamente en este documento el autor únicamente desarrolla propuestas y estrategias para el perímetro B.
- Por su parte, el PGDUDF 2003 incluye **180 Sitios Patrimoniales**, entre ellos el centro histórico, las colonias Atlampa, Condesa, Cuauhtémoc, Ex Hipódromo de Peralvillo, Peralvillo, Hipódromo, Juárez, Morelos, Roma Norte, Santa María la Ribera, Guerrero, Tabacalera, Buenavista, San Rafael y la Unidad Nonoalco Tlatelolco.



## 8.B.2. ASPECTOS URBANOS Y ARQUITECTÓNICOS

### Estructura urbana y usos del suelo

La estructura urbana es el más "vigoroso" elemento del centro histórico, señala Mercado (1997). Esta estructura es heterogénea tanto funcional como físicamente, debido a que se integra de algunas colonias enteras y de partes de otras en dos delegaciones<sup>37</sup>.



Hay dos territorios claramente diferenciados: 1. El perímetro A incluye la traza de la ciudad colonial con algunas modificaciones realizadas en los siglos XIX y XX (apertura y ensanchamiento de calles), concentra el 95% de los monumentos decretados y presenta lotes de mayores dimensiones agrupados en manzanas rectangulares y cuadradas. 2. En el perímetro B cada colonia presenta una fisonomía y estructura diferente. Con excepción de algunos hitos, el patrimonio arquitectónico es escaso. La dimensión de los lotes y su agrupamiento en las manzanas es notoriamente diferente: en las colonias que rodean el Archivo General de la Nación los lotes son pequeños; en las manzanas ubicadas al Sur de Fray Servando Teresa de Mier los lotes son amplios, y al oriente hay una franja de dos "macromanzanas" que albergan equipamiento público. En términos funcionales se identifican ámbitos claramente especializados:

<sup>37</sup> En la Guía Roji (Palacios Roji, 2003) el centro histórico incluye completamente la colonia Centro y parte de las colonias Guerrero, Morelos, Juárez, Tabacalera, Roma Norte, Doctores, Obrera, Tránsito, Esperanza, Merced Balbuena, UH Candelaria de los Patos, Venustiano Carranza Penitenciaria, Ampliación Penitenciaria, 10 de Julio, 7 de Julio y El Parque, Merced. En cambio la Secretaría de Finanzas además de esas colonias incluye una sección de las colonias Buena Vista y Aeronáutica Militar.



- El **Zócalo**, un espacio de gran contenido simbólico en escala nacional, donde se ubica la sede oficial de los poderes civil y religioso: Catedral Metropolitana, Palacio Nacional (sede "virtual" del gobierno federal) y el Ayuntamiento (sede del gobierno local).
- El **distrito de negocios** (delimitado por las calles Donceles, República de Brasil, República de Uruguay y el Eje Central), concentra el mayor número de oficinas, comercios especializados y servicios, y de facto está despoblado.
- Los **barrios deteriorados** que circundan el Zócalo y distrito de negocios en el norte y oriente, ocupados por vivienda para sectores populares, con índices de hacinamiento altos, comercio formal e informal, talleres y servicios.
- **La Alameda**, que recibe el nombre del gran jardín público, zona donde se expandió el distrito de negocios, y que articula el centro histórico con el eje de modernidad y servicios constituido por el Paseo de la Reforma.
- Destacan otros nodos: 1. Garibaldi como centro de distracción para visitantes locales y turismo nacional e internacional, a pesar de la inseguridad; 2. Santo Domingo, que concentra pequeñas imprentas y un valioso patrimonio; y 3. La zona de mercados de La Merced, donde las actividades de abasto, comercio establecido y en la vía pública, generan tráfico y una fuerte demanda de bodegas.
- Asimismo, se debe agregar la alta especialización del comercio en el territorio: venta de computadoras, artículos eléctricos, de oficina, instalaciones sanitarias y de agua, etcétera. Monnet (1995) demuestra claramente las dos esferas de este comercio, en la zonas oriente y norte los productos se ofertan a población de bajos ingresos, y en la otra parte las mercancías se destinan a población de medianos ingresos.

Suárez Pareyón (2001) destaca la fuerte presencia de los antiguos barrios de la ciudad de México, de origen prehispánico, que hasta la década de 1950 jugaron un importante papel en la centralidad urbana: San Juan Moyotla, San Pedro Zoquipa, Santa María Cuepopan y San Sebastián Atzacoaico. Sin embargo, esos barrios no son fácilmente identificables in situ, ni en planos, ni por algunos urbanistas o por la población residente o visitante, que más bien tiende a reconocer esos territorios en función de otros hitos. En estricto sentido estos barrios son identificados y reivindicados bajo esos nombres por estudiosos de la historia de la ciudad (Sánchez de Carmona, Carlos Lira, Alfonso Caso, entre otros). Por ejemplo, en un estudio sobre la imagen del centro histórico en la prensa entre 1988 y 1991, realizado por Monnet (1995), ninguno de los 292 artículos analizados habla de tales barrios: el centro histórico es referido por su nombre, como "el centro" o "el primer cuadro"; los barrios que se mencionan son Tepito, La Lagunilla y La Merced; los lugares aludidos son La Alameda, La Ciudadela, El Zócalo, El Templo Mayor y las plazas de Santo Domingo y Garibaldi; el resto de artículos menciona el nombre de calles específicas.

En el pequeño territorio de la ciudad que ocupa el centro histórico, las tendencias de desarrollo urbano, descritas en el capítulo anterior, se exacerban como resultado de las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, históricas y recientes; así como por la acción pública impulsada en las últimas décadas. Aquí es más evidente la pérdida de vivienda, la terciarización del territorio, la invasión del espacio público, el despoblamiento que avanza más rápido que los programas de rescate del patrimonio, el incremento de población flotante, la subutilización inmobiliaria, de servicios y equipamientos, y el deterioro urbano y social. Este territorio repite los contrastes entre la ciudad pobre y la ciudad rica:

- La zonas centro, sur y poniente son la parte más despoblada, donde las plantas bajas de los inmuebles están ocupadas, pero las plantas altas permanecen vacías; es la zona más visitada por los turistas; los inmuebles se encuentran en mejores condiciones físicas, porque varios de ellos han sido objeto de intervenciones. Aquí se concentran los bancos, tiendas, oficinas y en general los comercios para clientes de medianos ingresos.
- La zonas norte y oriente con barrios deteriorados y densamente habitados por familias de bajos ingresos; hay una gran actividad comercial formal e informal que inunda las calles, destinada a población de bajos ingresos. Esta zona históricamente ha constituido la "herradura de tugurios", donde no llegan los programas de "rescate" del patrimonio, pero donde se concentraron importantes acciones de reconstrucción de vivienda realizadas después de los sismos de 1985.

En el centro histórico es más tangible la disputa del territorio por parte de los diversos actores sociales, aquí incluyo las iniciativas de rescate del patrimonio que normalmente encubren o evaden los conflictos sociales subyacentes. El tiempo en que únicamente las elites cultas o el Estado demandaban la custodia del patrimonio es cosa del pasado, ahora los actores que reclaman participar en la salvaguarda y uso del patrimonio se han multiplicado. Esto ocurre además en un contexto en que la descentralización y la privatización han implicado un papel más activo de los gobiernos locales y de la iniciativa privada. En este mismo sentido, Morales Schechinger (2001) resume en tres a los intereses antagónicos que se disputan la zona con reglas de juego no conciliadas: 1. Los culturales que no han sido capaces de generar instrumentos adecuados para "restaurar" los monumentos, 2. La vivienda, que requieren financiamiento y subsidios para la población que no puede pagar la rehabilitación, y 3. El comercio, que llevan la batuta, porque el centro histórico "es el centro comercial de 10 millones de pobres". Vale agregar que esta visión es parcial, porque esos intereses no se disputan el mismo territorio, y que los intereses "viviendistas" y comerciales se presentan en dos esferas dirigidas a clientes con diferentes ingresos en distintos territorios: para el sector "popular" la zona norte y oriente del centro histórico; y para clases medias el distrito de negocios, y la zona poniente y sur.

Por último, de 9,263 predios en 668 manzanas, la vivienda ocupaba 57.9% de los lotes y el comercio el 52.3%, pero ambos comparten el 34.9% de los lotes. Es decir, vivienda con uso exclusivo abarcaba el 23% y sólo comercio el 17.3%. Los baldíos representaban el 1.84% de los predios; los equipamientos el 8.9% (abasto 1.6%, comunicaciones 3.5%, cultura 3%, deportes 0.3% y salud 0.4%); los servicios el 9.4% (estacionamiento 0.2%, hoteles 2.2% y oficinas 6.8%); la industria el 3.7%; y los jardines y plazas el 0.5%<sup>38</sup>.

### Imagen urbana

El centro histórico conserva un rico patrimonio, de lo que en México se considera "histórico" y "artístico". Sin embargo, en el perímetro "A", ocupado en gran parte por el distrito de negocios, el 63.7% de los edificios son o fueron transformados en el siglo XX, muchos de los cuales no están catalogados, en tanto que otros edificios de estilo neocolonial están catalogados como si fueran coloniales ("históricos" en la jerga de la conservación patrimonial). En promedio las alturas son de dos y de tres niveles, pero hay varios edificios

<sup>38</sup> Fuente: Subtesorería de Catastro y Padrón Territorial, Secretaría de Finanzas del GDF, 2001.

con mayores alturas que se concentran en el distrito de negocios y en torno a las vialidades primarias. Monnet (1995) confirma que en la zona oriente del centro histórico las alturas son homogéneas (2 y 3 pisos), en cambio en el distrito de negocios y el poniente las alturas fluctúan de 1 a 11 pisos y en promedio rebasan los 4.5 pisos.

Además, el distrito de negocios se encuentra mejor conservado por la acción de los programas de rescate del patrimonio que desde hace tres décadas remozan esa misma zona: mejoran las fachadas, eliminan la publicidad, renuevan el mobiliario urbano, etcétera. La zona sur se encuentra en regulares condiciones. En tanto que las zonas oriente y norte son las que presentan una imagen urbana más deteriorada, producto del abandono y ausencia de inversiones.

El centro histórico cuenta con una gran variedad de espacios públicos, senderos e hitos, que remozados o no, se han constituido en importantes referencias espaciales, simbólicas y culturales en escala metropolitana y nacional, debido al apropiamiento que la población ha hecho de ellos en el transcurso de la historia, entre ellos destacan más de 40 plazas públicas con morfología y uso diverso que en conjunto estructuran la traza urbana. Algunos senderos concentran una rica arquitectura e historia (Moneda); varias estaciones del STC Metro constituyen nodos de acceso metropolitano al centro de la ciudad; mientras que muchos edificios en lo individual o agrupados son hitos urbanos.

Aquí vale comentar dos posiciones diferentes con relación a la percepción sobre el centro histórico: 1. Quienes señalan la necesidad de su conservación y rescate para heredarlo a las generaciones futuras y como punto de partida para la construcción de la ciudad del futuro; y 2. El "desconocimiento" de mucha gente residente y visitante, sobre el valor de ese territorio: en una encuesta realizada en 1998 por el Programa Universitario de Estudios de la Ciudad de la UNAM sólo el 30.5% de los 400 entrevistados tenía una imagen positiva de este territorio ("sitio de valor histórico y patrimonial" y lugar "bonito" o "agradable"), en cambio el 56.1% tenía una imagen negativa del lugar: inseguridad, aglomeraciones, falta de mantenimiento, presencia del comercio "ambulante", lugar desagradable y problemático; espacio contaminado, ruidoso y con basura.

### **Equipamientos, infraestructura y servicios urbanos**

Hay una gran diversidad de equipamiento especializado y de carácter metropolitano y nacional, acumulado en el transcurso del tiempo, producto del papel que este territorio ha desempeñado en la vida nacional. Por ello, la delegación Cuauhtémoc ocupa el primer lugar en equipamiento de gobierno y cultura, el segundo en salud y educación, pero el 11º en deporte y 12º en áreas verdes (ARDF, 1997). De acuerdo a información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del GDF (2001) en el centro histórico se encuentran 28 mercados y 75 iglesias; 121 predios tienen uso de abasto, 61 uso cultural, 144 uso de educación, 52 predios son plazas y jardines público, y 42 predios presentan un uso vinculado a la salud.

La infraestructura presenta una cobertura acumulada que casi equivale al 100% en redes de agua potable, drenaje, alcantarillado, electrificación y alumbrado público, pero que en gran medida se encuentra obsoleta y deteriorada, con excepción del distrito de negocios,

donde ésta ha sido recientemente modernizada. El hundimiento de la ciudad ha generado contrapendientes en el sistema de drenaje, por lo que las aguas servidas son desalojadas mediante bombeo. Un estudio realizado por el CENVI y la Asociación de Residentes de la Colonia Centro en 1998, señalaba las siguientes deficiencias en la infraestructura de la colonia Centro: el servicio de agua potable era bueno en 176 manzanas (66%), regular en un 31.8% y malo en un 1.5%; el drenaje era regular en un 53% y malo en un 3.8%; el alumbrado público se encontraba en regulares condiciones en un 54.2% y malo en un 11%.

### **Principales problemas de la estructura vial y de transporte**

El congestionamiento vial se deriva de varios hechos: 1. Debido a deficiencias en la estructura vial de la ciudad, el centro es una zona de tránsito metropolitano norte – sur, por lo que el 70% del tráfico vehicular es de paso; 2. La enorme actividad comercial que implica la constante carga y descarga de mercancías; 3. El comercio informal que ocupa la vía pública al Nororiente del territorio. Entre las deficiencias viales más notorias se encuentra el trazo de la Calzada de Tlalpan, que de hecho culmina en el Zócalo.

El centro histórico es la zona más accesible de la ciudad, todas las modalidades de transporte colectivo están presentes allí: 5 líneas del SCT Metro con 18 estaciones, rutas de autobuses, trolebuses y microbuses, y taxis y bicitaxis. Curiosamente, el comercio en la vía pública está mayoritariamente presente en la zona con (relativamente) mayores deficiencias de transporte: la zona nororiente. Por otra parte, la mayor parte de estacionamientos son de superficie (80%), es decir, ocupan u ocupaban baldíos en espera de inversiones más redituables. Algunos de los estacionamientos de superficie identificados por los Programas Parciales de Desarrollo Urbano, aprobados en el 2000, han sido utilizados por desarrolladores inmobiliarios para edificar vivienda nueva.

### **8.B.3. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS**

#### **Pérdida de población y recepción de población inmigrante**

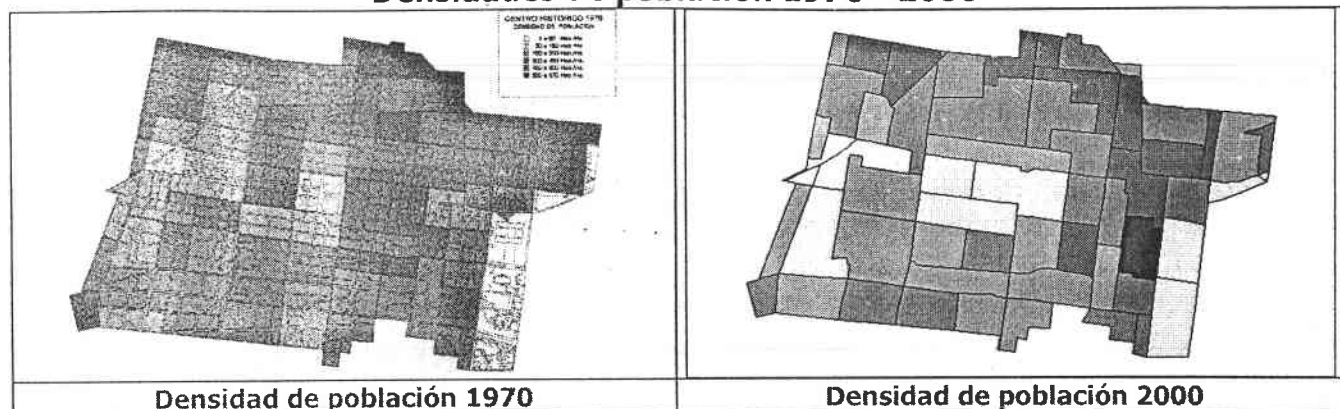
Desde la década de 1950 la Delegación Cuauhtémoc y en particular el centro histórico pierden población, justo en el momento de mayor expansión urbana. Este doble proceso se incrementó en las décadas de 1970 y 1980, y de manera particular el éxodo del centro se aceleró a causa de los sismos de 1985. El centro histórico ha perdido 130 mil habitantes entre 1970 y 2000. Actualmente alberga a 163 mil habitantes que representan el 1.9% de la población total de la ciudad y el 0.89% de la Zona Metropolitana del Valle de México. Pero la población flotante se estima entre 1 y 1.2 millones de habitantes de personas diarias.

#### **Población 1970 – 2000**

	1970	1990	1995	2000
<b>Distrito Federal</b>	6,874,200	8,235,200	8,481,800	8,600,000
<b>Centro Histórico</b>	<b>295,727</b>	<b>194,544</b>	<b>177,118</b>	<b>163,145</b>

Fuente: 1970 a 1995 CENVI y para el 2000 los datos del INEGI se ajustan de acuerdo a la metodología del CENVI. Nota: Por las deficiencias y poca fiabilidad del censo de 1980, varios autores omiten referirse a él. Monnet (1995) cita dos datos de población para el centro histórico en 1980 consignados en el Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. 1987 - 1988: 369 mil y 155 mil habitantes.

## Densidades de población 1970 - 2000



Fuentes: Para 1970 el CENVI, 1998, y para el 2000 elaboración propia con base a los datos del INEGI del 2000 y la metodología del CENVI.

El despoblamiento del territorio ha sido bastante disparejo. Las densidades de población que se alcanzaron en 1970 (670 hab/ha) disminuyeron considerablemente, de manera particular en las zonas centro y surponiente donde llegaron hasta 50 hab/ha. Las zonas norte y oriente mantienen las mayores densidades de población, aquí destacan las Unidades Habitacionales "Candelaria de los Patos" y "Zapata" en la delegación Venustiano Carranza, como los territorios que más han resistido a las presiones del desplazamiento de la población. Asimismo, el patrón de despoblamiento se ha aminorado: Entre 1970 y 1990 se perdieron en promedio 5 mil habitantes por año, entre 1990 y 1995 un promedio de 3.4 mil habitantes por año y en el último quinquenio 2.7 mil habitantes por año.

En el 2000 las mujeres representan el 52% de la población y los hogares comandados por ellas 33%. La población entre los 15 y 65 años era del 60% y la mayor de 65 años del 6.6%. Asimismo, una cuarta parte de la población residente nació fuera de la entidad, y el 6.9% de la población mayor de 5 años no residía en el D.F. en 1995, se trata entonces de la llegada de 9,525 habitantes de otras partes del país. El 86% de la población económicamente activa residente trabajaba en el sector terciario y el 13% en el secundario; el 70% como empleado y un 29% por su cuenta propia. El 52% de la población percibía ingresos de hasta 2 veces el salario mínimo (VSM) y un 35.5% de 2 a 4 VSM.

Por último, es conocida la estrecha relación que existe entre las áreas centrales de la ciudad y el establecimiento de población pobre, grupos vulnerables e indigentes, que encuentran en esos territorios posibilidades para sobrevivir: techo barato, empleo potencial en el sector formal o informal y ahorro en gastos de transporte. En el caso del centro histórico destaca la presencia de grupos indígenas que allí trabajan y/o residen: en 2002 habían doce vecindades y predios ocupados por alrededor de 450 familias Mazahuas, Otomies y Triquis.

### Indicadores del mercado inmobiliario

Tres tipos de indicadores, más o menos recientes, de diferentes submercados inmobiliarios, otorgan una visión puntual y aproximada de lo que pasa en la zona desde el 2000: Uno valúa los precios de compra de vecindades deterioradas; otro reporta precios "reales" de compra para tramitar la exención de impuestos sobre adquisición de inmuebles; y un

tercero monitorea operaciones inmobiliarias en el marco de un estudio más amplio que abarca el territorio atendido por el programa RHP, posterior a los sismos de 1985.

1. Según datos de una muestra de 70 predios en malas condiciones físicas de 14 colonias de la Delegación Cuauhtémoc, realizada en noviembre de 2000 por la Comisión de Avalúos de Bienes del D.F. (GDF – CABIDF, 2000), los precios comerciales del suelo (ruinas e inmuebles en estado físico malo) en el centro histórico variaban entre 2 y 13 mil pesos el metro cuadrado:

- Los valores más bajos se ubican en las colonias Guerrero y Doctores (\$ 2,000 a \$ 2500/m<sup>2</sup>).
- El precio más alto corresponde a un predio ubicado en la esquina de la plaza de Garibaldi, una ruina de menos de 180 m<sup>2</sup> valía 2.2 millones de pesos.
- Los predios en zonas "controladas" por el comercio callejero tenían un precio por metro cuadrado de \$ 5,700 (Zapata casi esquina con Academia), \$ 4,800 (Argentina esquina con Paraguay) y de \$ 4,200 y \$ 4,600 en la calle de Santo Tomás.

Vale aclarar que esta muestra se realizó en el marco de un pretendido programa de atención a vecindades en riesgo, pero que los valores establecidos son de "mercado inmobiliario" y para su valoración se supuso que los inmuebles se encuentran en situación jurídica regular y se tomó en cuenta 1. La ubicación y superficie de los predios, 2. Los usos e intensidad de construcción permitidos, y 3. La edad y el estado físico (ver anexo 1).

2. En 2002 la empresa "Centro Histórico de la Ciudad de México, SA de CV" presentó ante el gobierno local la solicitud de exención del impuesto sobre la adquisición de inmuebles para diversos predios ubicados al sur del distrito de negocios y frente a La Alameda. De una lista de 32 inmuebles se reportan los siguientes precios de adquisición (ver anexo 2):

- El terreno más barato (\$ 2,400/m<sup>2</sup>) corresponde a San Jerónimo 54, pero el predio adyacente de San Jerónimo 52 se reporta a un costo de \$ 6,100/m<sup>2</sup>. En tanto que el precio de suelo más caro corresponde a 5 de Febrero 60 con un costo de \$ 6,270/m<sup>2</sup>.
- Los inmuebles más caros (38.6 y 72.2 millones de pesos) se ubican en Av. Juárez 4 y 14, frente al Palacio de Bellas Artes: es el edificio La Nacional y otro adyacente realizados por el mismo arquitecto en estilo Art Decó con 10 y 11 pisos de altura.

De acuerdo a valores relativos que toman en cuenta el precio de adquisición reportado y las superficies de lote y construida, los valores son los siguientes:

- El inmueble más barato se ubica en el Callejón de Mesones con \$ 1,750/m<sup>2</sup>.
- Los inmuebles más caros con precios de alrededor de \$ 8,700/m<sup>2</sup> son Marconi 2 y Madero 26 (ambos en esquina). Le siguen 4 predios con valores de entre \$ 6,500 y \$ 7,800/m<sup>2</sup>: Vizcaínas 8, San Jerónimo 11 e Isabel la Católica 7 y 12.
- Curiosamente los inmuebles de Av. Juárez 4 y 14 tienen valores de \$ 5,000 y \$ 4,000/m<sup>2</sup> respectivamente (debido a que presentan 10 y 11 niveles construidos).

3. El PUEC presentó en abril de 2002 resultados sobre el comportamiento del mercado inmobiliario en el centro histórico, levantado entre 2000 y 2002 (Perló, 2002), que señala que en la colonia centro las ofertas inmobiliarias de vivienda se incrementaron en un 92%. Pero que aunque en números absolutos las operaciones se hubieran duplicado, en términos de mercado inmobiliario tal actividad es insignificante porque representaba el 0.33% del parque edilicio. En general toda la oferta inmobiliaria se concentra en cinco muy pequeñas "islas" ubicadas mayoritariamente en el perímetro B, dos al norte y tres en el sur:

- El submercado de vivienda en condominio vertical incrementó el precio de venta (55%) para una vivienda estándar (2 recámaras, 1 baño y sin estacionamiento) de \$ 4,237/m<sup>2</sup> a \$ 6,579/m<sup>2</sup> en 2000 y 2002 respectivamente.
- El submercado de edificios (edad de 33 a 38 años de antigüedad) se tasaba en un costo por metro cuadrado de \$ 2,164 y \$ 4,565 en el 2000 y el 2002 respectivamente.
- El submercado de terrenos presentaba costos de \$ 4,787 y \$ 5,506/m<sup>2</sup> en 2000 y 2002.

A partir de estos insumos, se puede concluir 1. Que en el centro histórico no había un gran movimiento inmobiliario y que ni los programas de rescate del patrimonio ni la compra "masiva" de inmuebles por parte del Sr. Slim, habían desatado el mercado inmobiliario. 2. Que el perímetro B es la zona más apetecible para los desarrolladores inmobiliarios debido a que hay algunos baldíos e inmuebles sin valor patrimonial con superficies considerables. 3. Que los terrenos caros son inaccesibles para cualquier proyecto de vivienda, como el de la plaza de Garibaldi, que ronda el precio de los terrenos de la Condesa en el año 2004, entre 1,300 y 2,000 dólares (Real & Estate, 2004).

### **Situación jurídica: posesión y propiedad inmobiliaria**

En la zona existe una gran cantidad de inmuebles propiedad de los gobiernos local y federal, entre ellos los edificios religiosos. Con relación a la vivienda, en el año 2000 según el INEGI, un 11% no especifica su régimen de tenencia, lo que aunado al conocimiento empírico que tengo del territorio hace suponer que se trata de viviendas ocupadas irregularmente. Asimismo, el 46% son viviendas propias pagadas, es decir, el 80% del parque habitacional en propiedad ya había sido pagado, vale recordar que en la zona norte el programa de renovación habitacional posterior a los sismos de 1985 transformó a la población beneficiada de inquilino a propietario a través de un crédito blando. De ser verídica esa información, demostraría que los índices de morosidad que normalmente se adjudican a este sector de población no son tan elevados.

Además, es de sobra conocida la situación de irregularidad en la tenencia inmobiliaria que se presenta en varios centros históricos, producto de procesos de subdivisión no autorizados y venta de lotes e inmuebles realizados en el curso de varias generaciones: propietarios no identificables, intestados, invasiones, etcétera. Esta amplia gama de situaciones incluye la irregularidad de la propiedad pública, que se expresa en la ocupación ilícita de inmuebles y en su asignación poco transparente a organizaciones o instituciones privadas, a través de comodatos, permisos administrativo temporales revocables, etcétera.



Seis tipos de situaciones de irregularidad en la tenencia inmobiliaria y dos tipos de actores que ocupan irregularmente esos inmuebles son reconocidos por el Programa Parcial de Desarrollo Urbano del Centro Histórico (ALDF, 2000): en el primer caso se trata de inmuebles intestados, apropiación ilegal por supuestos propietarios o por inquilinos, subarriendos, ausencia de propietario e invasión; mientras que en el segundo caso se separa totalmente al hampa de la población vulnerable y en pobreza extrema que ocupa edificios ruinosos y abandonados para acceder a un "techo". Aquí sólo resta agregar a los grupos organizados demandantes de vivienda que invaden inmuebles con el propósito de "ganar" un derecho de piso, y que despliegan una estrategia de lucha para que el gobierno local les reconozca su "problema de vivienda" (real o ficticio) y se los solucione a través de la compra o expropiación del inmueble, la reconstrucción o reubicación en otras viviendas.

Por último, el gobierno actual inició en abril de 2003 un programa emergente de vivienda en riesgo estructural, que se basa en la expropiación masiva de inmuebles (107 predios, de los cuales 57 están en el centro histórico). La medida regulariza de facto la situación jurídica de los predios expropiados. Además, según funcionarios del GDF algunos propietarios están de acuerdo en esta medida como "única" vía para vender el inmueble, ante el "nudo" constituido por los procedimientos legales y los complicados procesos testamentarios.

#### **8.B.4. PAPEL QUE DESEMPEÑA EL CENTRO HISTÓRICO EN EL PAÍS, LA REGIÓN Y LA ZONA METROPOLITANA**

La Zona de Monumentos del Centro Histórico constituyó en algún momento de la segunda mitad del siglo XIX la mayor parte de la ciudad. El surgimiento de nuevas colonias entre 1858 y 1910 implicó importantes transformaciones: 1. El centro ganó la nueva función de alojamiento barato para grupos de bajos ingresos, a partir del éxodo de la población con mayores ingresos y del surgimiento de las vecindades en sus dos variantes, la subdivisión de casonas y la construcción de cuartos para alquiler; y 2. Se comenzó a conformar un distrito de negocios con la expansión de áreas comerciales, el desplazamiento de viviendas y la instalación de bancos, oficinas y sedes de nuevas instituciones públicas y privadas. Con esta modernización varios edificios obsoletos (a los nuevos requerimientos) fueron sustituidos por otros modernos, con mayores alturas y construidos en lenguaje ecléctico (a veces sólo se construyó un tercer o cuarto piso sobre el edificio existente).

A partir de la década de 1940 este territorio sufre los impactos del proceso de industrialización, del crecimiento demográfico y la expansión urbana: la sustitución edilicia se realiza con edificios de corte funcionalista, que rompen en forma y construcción con la tipología edilicia existente. En la década de 1950 comienza el éxodo de importantes funciones centrales y se inicia la decadencia de la zona, que se expresa tanto en el deterioro urbano como en la pérdida de población.

El centro histórico mantiene su vitalidad y función de centro metropolitano a pesar del surgimiento de nuevos subcentros y corredores urbanos en la zona metropolitana. Este territorio representa el 1.4% de la superficie urbana y el 0.6% de la superficie total del D.F. y el 0.5% de la superficie de la ZMVM, y alberga al 1.9% de la población de D.F., pero constituye la mayor concentración de actividades comerciales (formales e informales),

administrativas, culturales y de servicios, y la mayor densidad de monumentos históricos y artísticos del país. Es el territorio más accesible de la zona metropolitana, por lo que atrae multitudes y constituye una de las razones principales para la presencia del comercio informal, que a su vez atrae a consumidores de bajos ingresos.

El Programa General de Desarrollo Urbano del D.F. 2003, no reconoce expresamente la importancia de este territorio, pero señala que allí se encuentran los símbolos civiles y religiosos, y una gran concentración de actividades (el programa anterior de 1997 era más contundente, decía que esa zona era el "centro metropolitano"); en la imagen objetivo incluye como uno de sus propósitos, el rescate del centro histórico para "recuperar la centralidad (...), rehabilitar los espacios públicos y devolver la vocación habitacional..."; y en la estrategia correspondiente a la ciudad central, consigna la necesidad de conservar y rehabilitar el patrimonio, la función habitacional y el tejido económico y social. Este discurso es retomado de manera débil de dos documentos producidos durante la gestión cardenista: (ALDF, 2000<sup>a</sup>; y FCH, 2000) que reconocen que este territorio es un espacio público de escala y significación metropolitana, y constituye el patrimonio social, urbano y cultural de todos los mexicanos.

### 8.B.5. LA VIVIENDA

#### Papel que desempeña la función habitacional en el centro histórico

La función habitacional del centro histórico en términos cuantitativos tiene poca relevancia en la aglomeración: allí vive el 1.9% de la población del D.F. Además, esta función ha venido disminuyendo en las tres últimas décadas: en 1970 el parque habitacional representaba el 4.7% del total de la ciudad, en 1990 el 2.7% y en 2000 el 2.04%. En 30 años se perdieron 15,000 viviendas. Sin embargo, en números absolutos la población del centro histórico rebasaba en el 2000 a la población de ciudades como Colima, San Cristóbal las Casas o San Miguel Allende (121 mil, 130 mil y 133 mil habitantes respectivamente).

Población y vivienda 1970 - 1990

	1970		1990		1995		2000	
	Población	Vivienda	Población	Vivienda	Población	Vivienda	Población	Vivienda
<b>Distrito Federal</b>	6,874,200	1,219,400	8,235,200	1,798,000	8,481,800	2,010,700	8,600,000	2,103,752
<b>Centro Histórico</b>	295,727	57,900	194,544	48,639	177,118	45,262	163,145	42,980
<b>Porcentaje</b>	4.3%	4.7%	2.36%	2.7%	2.09%	2.25%	1.9%	2.04%

Fuente: 1970 a 1995 CENVI y para el 2000 elaboración propia con datos del INEGI y metodología de CENVI.

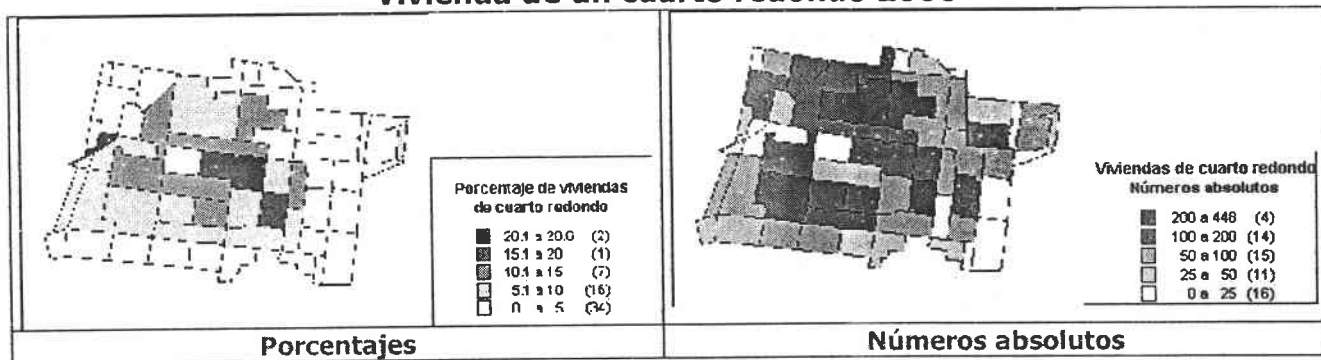
En términos cualitativos, el centro histórico ha cumplido con la **función de alojamiento para población de bajos ingresos** en condiciones de hacinamiento y deterioro. A través de algunos cronistas es conocida la situación de hacinamiento y deterioro que los barrios del norte y oriente presentaban en el siglo XIX. Ayala (1996) señala que el origen de las *casas de vecindad* se remonta al siglo XVII, cuando (posiblemente) grupos religiosos construyeron edificios para rentar, con el propósito de generar ingresos para sus obras y de auxiliar a pobres o mendigos. Sin embargo, la vecindad como forma típica de vivienda y la función habitacional para grupos de bajos ingresos se arraigaron a fines del siglo XIX con el

desplazamiento de las clases altas y la multiplicación de vecindades, así como con el congelamiento de alquileres en la década de 1940. A ello también ha contribuido la ausencia de inversiones y de interés del capital inmobiliario. Así, a inicios del siglo XXI en el centro de la ciudad sobrevive una tipología habitacional típica de fines del siglo XIX.

**Déficit y servicios:** En el 2000, el **29.4% de las viviendas posee sólo un dormitorio**, el 6% se integraba de un "cuarto redondo" y el 11% de un cuarto más cocina; el 5.4% no cuenta con cocina exclusiva; y el 7.8% no tiene sanitario exclusivo. Ello indicaría cierta mejoría relativa con respecto a la situación de 1990, cuando el 33% de las viviendas constaba de un sólo dormitorio y el 5.8% no contaba con cocina exclusiva (la causa también puede ser la pérdida o sustitución de algunos tugurios). Sin embargo, las diferencias al interior de la zona son evidentes:

- El mayor porcentaje de viviendas de un cuarto redondo se ubica en el núcleo central, mientras que los barrios periféricos presentan porcentajes bajos (0 a 5%), este hecho se puede explicar en función de 1. La presencia de un número considerable de vecindades en territorios sumamente despoblados; y 2. La gran proporción de viviendas construidas a través del programa de Renovación Habitacional Popular.
- Sin embargo, si el análisis se realiza con valores absolutos, los territorios con mayor número de "cuartos redondos" (200 a 448 unidades) se desplazan a los barrios que rodean el distrito de negocios: Lagunilla, Atzacocalco, La Merced y el sur de Centro Alameda.

### Vivienda de un cuarto redondo 2000



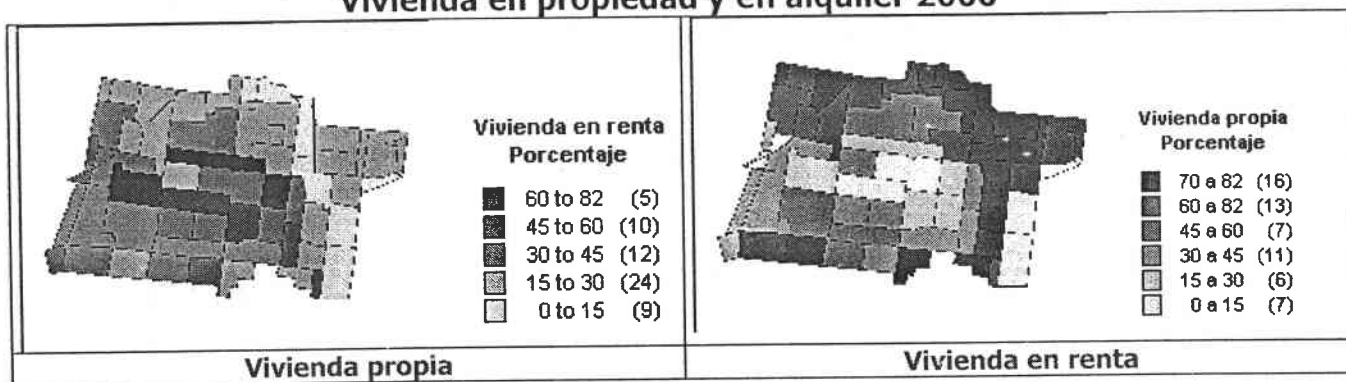
Una situación típica e igualmente conflictiva en la vivienda del centro histórico es la **distribución inequitativa del espacio al interior de los inmuebles**: viviendas de "cuarto redondo" conviven con otras de más de 100 M2. Esta situación se origina por acaparamiento del espacio, por la dificultad de subdividir un inmueble antiguo en viviendas iguales, porque sus propietarios ofertaban varios tipos de viviendas, etcétera. Esto complica la gestión de proyectos de rehabilitación de vivienda, porque quienes ocupan grandes viviendas no quieren fácilmente ceder espacio a quienes menos tienen.

El problema en la zona es la **obsolescencia de servicios** y no el déficit, sin embargo, un 7.6% de las viviendas no cuentan con agua en la vivienda, sino en el predio. Por otra parte, en el 2000, la vivienda del centro histórico presentaba los siguientes porcentajes con **objetos "suntuarios"**: El 63.6% cuenta con teléfono, el 18.8% posee un automóvil y el

12.3% una computadora. Estos porcentajes contrastan con la media del D.F (65%, 38% y 21%) y de la Delegación Cuauhtémoc (72%, 31% y 22%) respectivamente.

**Tenencia:** El 58% de las viviendas son propias y el 31% en alquiler, mientras que en 1990 la primera alcanzaba el 46.4% y la segunda el 43%, lo que indica la declinación del inquilinato. Sin embargo, hay grandes diferencias al interior del territorio: cinco AGEBS que rodean el "núcleo central" presentan porcentajes de vivienda en renta de hasta el 68%, otras diez AGEBS tenían porcentajes de 45 a 60% y doce AGEBS porcentajes del 30 al 45%. Los barrios del norte y oriente presentan los menores porcentajes de vivienda en renta, donde actuaron los programas de renovación habitacional.

### Vivienda en propiedad y en alquiler 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2000

**Estado físico:** Hay varios indicadores sobre el deterioro de la vivienda en el centro histórico, contenidos en los Programas Parciales de Desarrollo Urbano (PP) y otros documentos, que se mencionan en orden de credibilidad:

- El PP del Centro Histórico señala que una cuarta parte de los edificios ocupados por viviendas (426 inmuebles) se encuentra en mal estado físico, de los cuales 213 poseen valor patrimonial; mientras que el 26.7% se encuentra en regular estado.
- Para el PP La Merced el 11.2% de los inmuebles con uso habitacional se encuentra en mal estado y el 0.7% eran construcciones precarias.
- El PP Alameda señala que el 65.7% del parque habitacional presenta grados avanzados de deterioro y un 6.5% precariedad.
- En 1988 el Fideicomiso Centro Histórico elaboró con el INAH un catálogo de 88 monumentos históricos habitados con 1,582 viviendas en riesgo de derrumbe: de ellos 5 inmuebles se rehabilitaron entre 1998 y 2001, y 21 fueron expropiados en 2003, en el marco de un programa emergente. Aún quedarían 61 monumentos habitados por 1,053 familias en situación de riesgo.
- En 2002 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF (SEDUVI) realizó un inventario de vecindades en "alto riesgo", que arrojó como resultado la existencia de 205 vecindades deterioradas en el perímetro A. Sin embargo, la identificación de éstas fue hecha a través de fotografías tomadas en recorridos en auto por personal no calificado, bajo el argumento de que "la zona es peligrosa" y de que "no se puede caminar" porque hay muchos "ambulantes" Así, más allá de los evidentes derrumbes y fachadas cuarteadas es dudoso lo que se califica en "alto riesgo".

- Para la Delegación Cuauhtémoc en 1999 había 150 edificios en alto riesgo y 99 en la Subdelegación Tepito (que abarca una parte del perímetro B); y según el subdirector de Protección Civil de la misma Delegación en septiembre de 2002 existían 353 edificios en alto riesgo en el centro histórico y 64 en peligro de derrumbe<sup>39</sup>.

Es evidente que los datos de los Programas Parciales no contribuyen a otorgar una visión completa del estado físico de la vivienda en el centro histórico, porque cada uno considera diferentes formas y criterios para calificar el "mal estado" edilicio. Sólo así se entiende que en la colonia Centro Alameda las dos terceras partes del parque habitacional se consideren con "grado avanzado de deterioro" y que en La Merced este porcentaje sea del 11%. Asimismo, destaca lo relativo que puede ser calificar un inmueble en "alto riesgo", porque depende del rigor profesional con que se elaboran las "listas", y porque los peritos se atienden únicamente a la estructura "dura" del inmueble y no consideran el peligro de incendio que tienen las viviendas construidas con materiales precarios, ni las malas condiciones de las instalaciones eléctricas o de gas. En este sentido, no resulta ocioso insistir en la necesidad de que elaborar serios estudios técnicos, sociales y jurídicos por inmueble, es una etapa fundamental de planeación, para estar en condiciones de tomar una decisión sobre el tipo de intervención específica que un edificio requiere.

**Rezago y necesidad de vivienda:** La diferencia entre hogares y viviendas arroja que 140 hogares están compartiendo vivienda con otra familia. Sin embargo, los verdaderos desafíos en materia habitacional consisten en atender el 25% del parque habitacional que presenta diversos grados de deterioro y el 29% que presenta hacinamiento; en revertir las tendencias de despoblamiento y de pérdida de vivienda; y en aprovechar el parque edilicio subutilizado (las plantas altas vacías) en el distrito de negocios. Pues si únicamente se toman en cuenta los datos "duros" y a partir de ellos se calcula el rezago y requerimiento de vivienda, se llega a resultados como el de la SEDESOL - CONAFOVI (2003), que no reflejan las necesidades específicas del territorio. Según esta fuente en la Delegación Cuauhtémoc el rezago habitacional se integraba de sobreocupación (2.6%), reposición por deterioro (3.1%), ampliación (0.02%) y mejoramiento (1.02%), mientras que las necesidades de vivienda nueva entre el 2001 y 2010 son nulas.

**Vivienda y comercio informal:** Un tema poco analizado cuando de vivienda se trata, es el del comercio formal e informal. Lamentablemente ello ocurre debido a los enfoques sectoriales en el estudio del tema, y pero aún, en la ejecución de programas habitacionales. El comercio en todas sus variantes ejerce una gran presión económica en varios territorios que presentan ventajas de localización y compiten con la función habitacional. Esta actividad amenaza con desplazar los últimos reductos de alojamiento de la población de ingresos modestos, y en general con vaciar el territorio de vivienda, para ocuparlos con comercios y bodegas. En efecto, el comercio en la vía pública se ha constituido en un atributo del centro histórico y en un mercado regional con mercancías baratas dirigido a gran parte de la población flotante. Morales Schechinger (2001) señala que el comercio paga montos de alquiler tan altos, que en septiembre de 2001 triplicaban los montos de alquiler por M2 de una vivienda.

<sup>39</sup> Icela Lagunas, *El Universal*, 19/09/2002.

La batalla por el espacio se da a nivel de inmuebles y al interior de éstos. En archivos del INAH he encontrado algunos testimonios que dan cuenta de: 1. La presión comercial "hormiga" en algunas zonas, la débil resistencia que oponen familias residentes y sobre todo de la ausencia de autoridad para proteger a la población o al menos mediar en esas disputas; y 2. El papel de "gestor" que un funcionario público juega para trasladar patrimonio de la ciudad en beneficio de un inversionista coreano, mediante su venta. Los ejemplos son de una de las calles con mayores índices de venta<sup>40</sup>:

- En 1994 habitantes de Colombia 54, inmueble rehabilitado a través de RHP, denuncian ante el INAH que un particular que compró dos viviendas pretende unirlos para transformarlos en comercios. Quejas similares se habían realizado en 1990: el departamento 101 fue vendido y el nuevo propietario quería hacer una tienda, mientras que 3 departamentos estaban ilícitamente subarrendados.
- Un oficio del 23/06/2000 de un funcionario de SERVIMET pide opinión al INAH sobre el valor patrimonial de un inmueble propiedad del GDF ubicado en Colombia 42, pues el Sr. Jung Kwon Kim tiene interés en comprarlo. ¿En el marco de qué política de ciudad, de desarrollo urbano o inmobiliario, un funcionario realiza gestiones para un particular?

Asimismo, algunas viviendas rehabilitadas recientemente por el INVI han cambiado de destino. Aquí es evidente que la misión de los organismos públicos de vivienda culmina cuando entregan la vivienda y no se hacen cargo del uso posterior de la misma. Lo cuestionable es que la inversión y los subsidios que se destinan para que la población de bajos ingresos pueda acceder a una vivienda, al parecer no cumplen su cometido. Lo de menos es que población venda más cara su vivienda y con ello obtenga un beneficio adicional. La cuestión de fondo radica en que 1. La gestión de viviendas de bajo costo se usa para la construcción de bodegas y comercios, actividades lucrativas que sin necesidad de apoyos financieros podrían mejorar o construir esos espacios, y 2. Realizar acciones habitacionales que contrarresten la presión terciaria y no que la faciliten.

#### **8.B.6. TIPOLOGÍA HABITACIONAL**

Se retoma y complementa una tipología propuesta por Coulomb, Connoly y Duhau (1991). Vale mencionar que la diversidad de formas, tipos y soluciones habitacionales, históricamente acumulada, es muy rica y heterogénea, y se mezcla en los barrios y al interior de los inmuebles: a veces los "cuartos redondos" conviven y comparten patios, entradas y circulaciones con los departamentos.

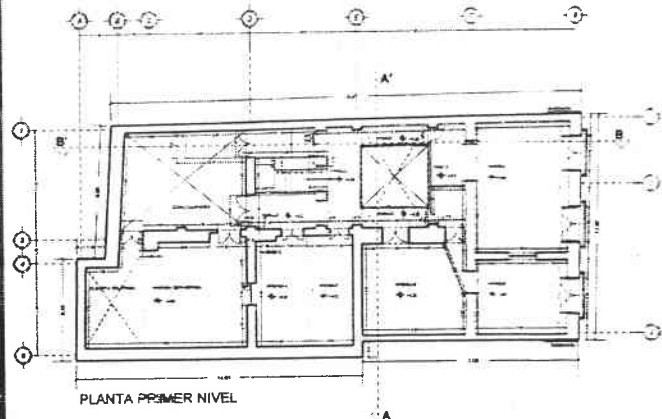
---

<sup>40</sup> Fuente: Legajos correspondientes a los inmuebles de República de Colombia 54 y República de Colombia 42, Archivo Histórico del INAH.



## Edificios coloniales y decimonónicos transformados en vecindades

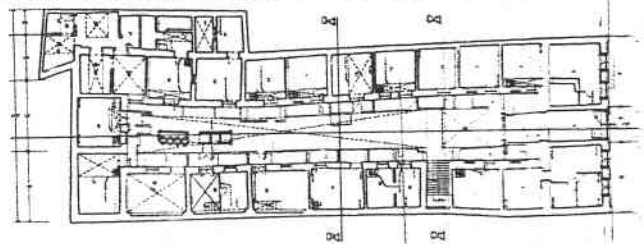
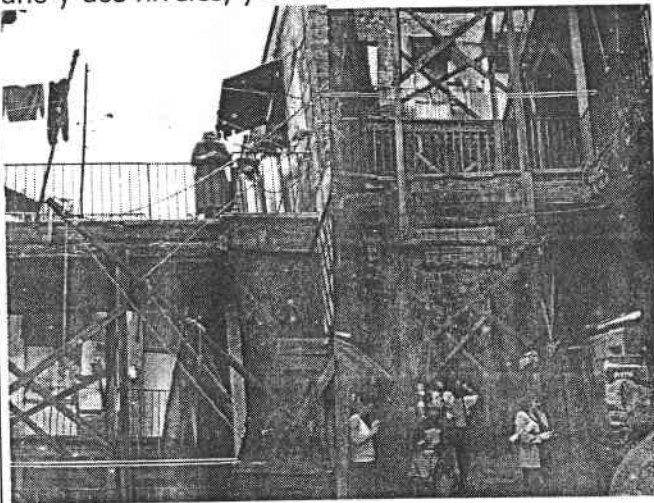
Cuartos en alquiler creados a fines del siglo XIX y durante el siglo XX a partir de la subdivisión de casonas antiguas abandonadas por sus propietarios; algunos ex conventos expropiados y edificados; y de otras edificaciones de uso civil o religioso. Los servicios sanitarios y los lavaderos son de uso colectivo y se construyeron en los patios y bajos de escaleras. La distribución de los espacios entre las diferentes "viviendas" es asimétrico. En algunos casos la población residente o el propietario amplió el espacio habitable, ocupando pasillos, arcadas, azoteas y patios. Varias de estas viviendas estuvieron sujetas al régimen de renta congelada. El deterioro de los inmuebles es evidente por su antigüedad y falta de mantenimiento.



Fachada y planta alta de la vecindad de República de Colombia 27

## Vecindades clásicas

Cuartos en alquiler agrupados en torno a patios centrales y pasillos (a veces reducidos a corredores), construidos entre 1880 y 1930, para aprovechar la demanda de vivienda en alquiler de bajo costo ocasionada por la llegada de grupos de inmigrantes a la ciudad. Esta tipología inspirada en la subdivisión de casonas y en las *casas de vecindad* coloniales, permite la máxima rentabilidad de espacio en beneficio del propietario. En ocasiones la vivienda incluye dos cuartos, azotea y una cocina pequeña. Los servicios colectivos (sanitarios y lavaderos) se ubican en patios y pasillos. Son de uno y dos niveles, y en ocasiones hasta de 4 niveles. Se encuentran sumamente deterioradas.



Vecindad de Santa Catarina 6



## Edificios de departamentos

Edificios de 3 a 7 niveles con viviendas de dos y más dormitorios, baño, sanitario y cocina, que se agrupan en torno a pasillos y cubos de luz. Generalmente las plantas bajas incluyen locales comerciales. Este parque habitacional colectivo fue construido a lo largo del siglo XX en estilo Neo colonial, Art Decó, Funcionalista, etcétera, dependiendo de su época de edificación. Se encuentran dispersos en el territorio en régimen de propiedad y de inquilinato.



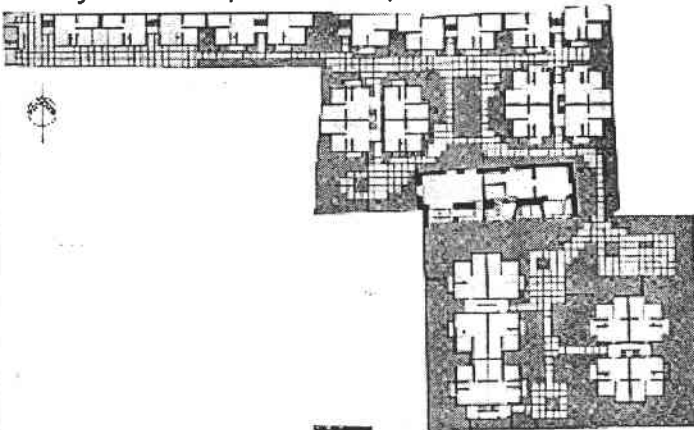
**Belisario Domínguez esquina Allende**



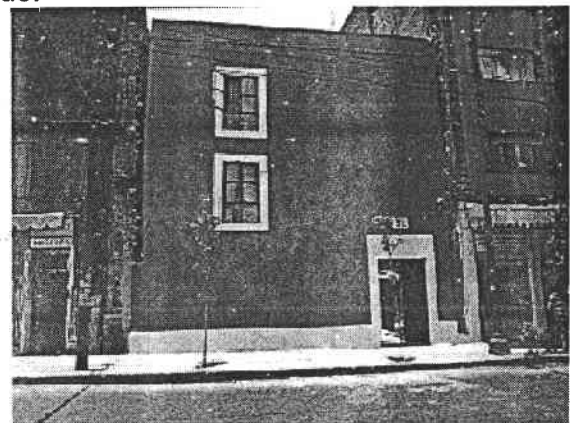
**Bucareli 80 (Edificio Gaona)**

## Unidades habitacionales

Los programas Renovación Habitacional Popular y Fase II reconstruyeron viviendas en conjuntos habitacionales (pequeños y medianos) para restituir de vivienda a quienes la perdieron con los sismos de 1985. Los conjuntos son de 3 niveles y tienen la cubierta inclinada para evitar que se construya sobre ellos; los prototipos de vivienda se agrupan en torno a patios o pasillos; las viviendas son de 42 metros cuadrados e incluyen 2 recámaras, sala comedor, cocineta y baño. Esta tipología rompe con la de la ciudad antigua, por lo que las fachadas intentaron respetar volúmenes y alturas, y la relación de vanos y macizos, texturas y colores. Actualmente algunos de estos conjuntos habitacionales requieren de mejoramiento para evitar que se continúen deteriorando.



**República de Chile 47**  
Conjunto habitacional edificado por Fase II



**Belisario Domínguez 52**  
Conjunto habitacional edificado por RHP

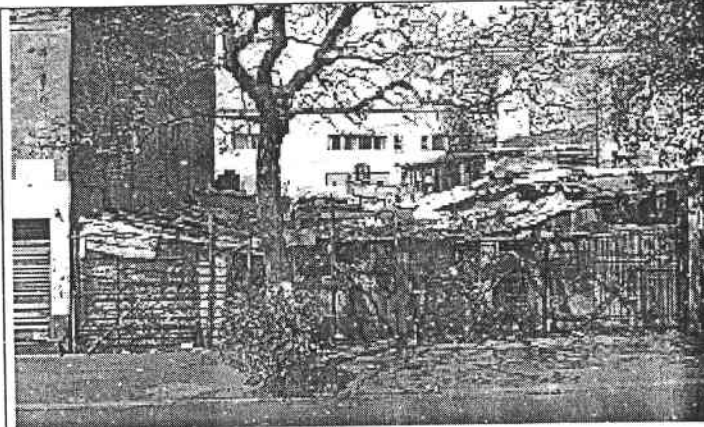
### Cuartos de azotea



Cuartos de azotea en López 23

Cuartos construidos en las azoteas de algunos edificios con materiales durables o precarios, por parte de inquilinos o propietarios, para incrementar el espacio habitable o rentar un mayor número de viviendas. Tal vez su origen se remonta a la construcción de los "cuartos de servicios" incluidos en los grandes conjuntos habitacionales inspirados en el urbanismo funcionalista, que pronto cambiaron su destino original de almacén de objetos o cuartos de lavado, a cuarto de servidumbre y cuartos en alquiler para mejorar los ingresos familiares.

### Ciudades perdidas



Congreso de la Unión 73

Viviendas "provisionales" compuestas de cuartos construidos con materiales precarios en los espacios libres de edificaciones en ruinas y baldíos. A diferencia de la denominación original de la década de 1970, donde los asentamientos precarios pagaban cuotas por la ocupación del suelo, estos asentamientos se generan por ocupaciones o invasiones y no se paga renta alguna. Además, en algunos casos estas viviendas precarias se instalan con el propósito de evitar que el predio sea invadido.

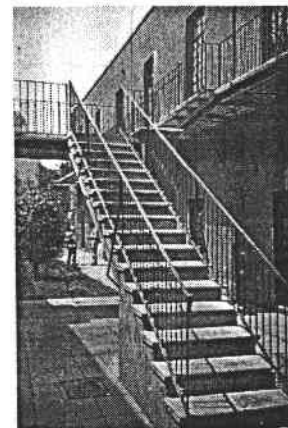
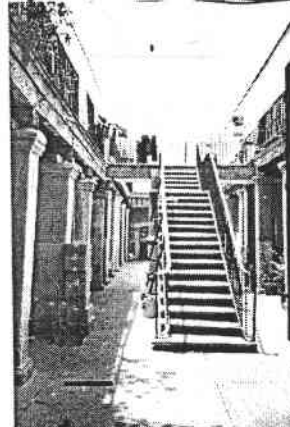
### Campamentos



Vivienda transitoria construida para alojar provisionalmente a la población, mientras se reconstruye o rehabilita su vivienda. RHP y Fase II construyeron, sobre calles, plazas, jardines y baldíos, decenas de campamentos para reubicar temporalmente a población damnificada. Las viviendas construidas con lámina eran de 18 M2. Cuando esos programas se finiquitaron en 1990, varios campamentos continuaban ocupados, pues conforme se vaciaban, eran ocupados por "nuevos damnificados" de los sismo de 1985 que solicitaban su incorporación a los programas de vivienda. Algunos de esos campamentos "subsisten" en la actualidad, en tanto que otros nuevos se han creado con los mismos propósitos.

## Edificios históricos rehabilitados con viviendas de interés social

Inmuebles con valor patrimonial que fueron objeto de rehabilitación por parte de los programas de Renovación Habitacional Popular y Fase II, o en fechas posteriores. Las intervenciones rescatan las tipologías edilicias antiguas a través de la eliminación de construcciones añadidas, pero introducen núcleos sanitarios y subdividen los inmuebles, para generar viviendas de interés social del orden de los 42 metros cuadrados de superficie, con 2 recámaras, sala comedor, cocineta y baño. Esta tipología se diferencia claramente de las vecindades y de los departamentos. A veces se incluye un bloque de viviendas nuevas en la parte posterior del inmueble. A diferencia de los conjuntos de vivienda nueva edificadas por RHP estas viviendas guardan un mejor estado físico.



Vecindades rehabilitadas por RHP: Cinco de Febrero 66 – 68, Colombia 50 y Costa Rica 14

## 8.C. PROYECTOS Y PROGRAMAS DE RECUPERACIÓN DEL CENTRO HISTÓRICO

En el transcurso del siglo XX y particularmente desde 1967, el centro histórico de la Ciudad de México ha sido objeto de algunos proyectos globales y de acciones puntuales de modernización urbano arquitectónica y de rescate de su patrimonio, algunos de ellos realizados en el marco de políticas urbanas más amplias, que han pretendido mantener el buen funcionamiento de la ciudad y al mismo tiempo reflejan los cambios en las ideas dominantes sobre la modernización urbana y la salvaguarda del patrimonio de la ciudad. Entre ellos se pueden mencionar: 1. El proyecto del Arq. Obregón Santacilía para ampliar en diagonal la avenida Chapultepec hasta el Zócalo (1915), 2. El "Plano Regulador" para el D.F. propuesto por el Arq. Contreras que delimitaba una "zona gubernativa" en cuyo interior se ampliaban y abrían nuevas avenidas (1933), 3. El proyecto de "Planificación para la Zona del Centro" que pretendía solucionar los problemas del tráfico vehicular (1950 – 1952), 4. Un proyecto de desconcentración del centro que preveía el desplazamiento de las terminales de autobuses foráneos y de la central de abasto, y el ensanchamiento de las calles de Tacuba y Guatemala (1969), y 5. El proyecto de "Renovación urbana" realizado por el Instituto Nacional de la Vivienda, que proponía el reemplazo de tugurios por modernos edificios en asentamientos de corte funcionalista (1970).

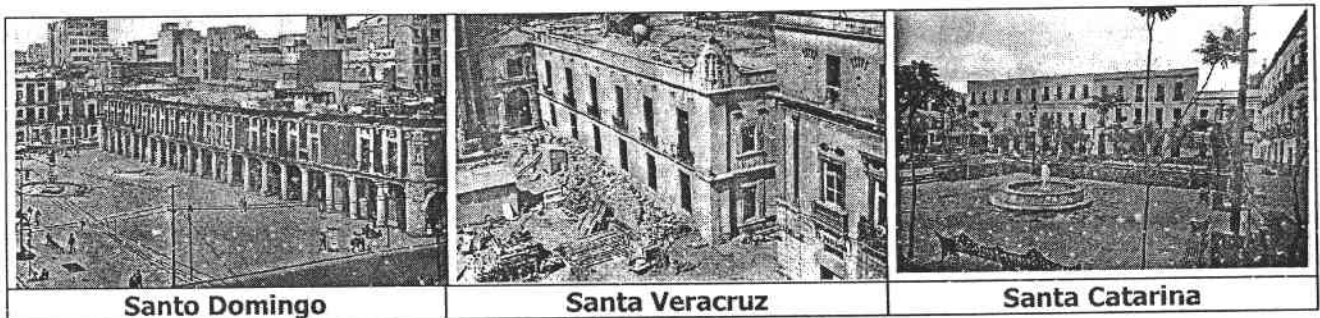
En el marco de los proyectos señalados y a veces varias décadas después, se abren o ensanchan calles y avenidas: San Juan de Letrán, Venezuela, Palma Norte, López y Dolores (1933); 20 de Noviembre (1936); Izazaga - Arcos de Belén y Pino Suárez (1950); Ampliación de Paseo de la Reforma (1960 - 64); y la construcción de los ejes viales (1978). Asimismo, una constante del centro histórico ha sido un proceso constante de sustitución edilicia, que en las tres últimas décadas se ha amortiguado con el fortalecimiento de la

legislación que protege el patrimonio. Dos hechos dan clara cuenta de ello: 1. De los 768 monumentos históricos declarados en 1934, 422 habían sido demolidos tres décadas después (Coulomb, 2000); y 2. La mayor parte de los edificios del perímetro A del centro histórico (63.69%) son o fueron transformados en el siglo XX (Santa María, 1997).

Propiamente, las iniciativas de conservación y rescate del patrimonio urbano arquitectónico se remontan a la década de 1960.

### 1. REMODELACIÓN DE LOS CENTROS CÍVICOS EN 1967

En 1967 el Departamento del Distrito Federal (DDF) inicia un programa de "Remodelación urbana de los centros cívicos de la ciudad de México" (Flores Marini, 1976), que consistió en la remodelación de algunas plazas públicas (Regina, San Fernando, Santa Veracruz, Loreto, Santa Catarina y Santo Domingo), entendidas como elementos estructuradores de un barrio (Artes de México, 1968). El programa peatoniza algunas calles y pretende hacer atractiva esta zona para el turismo que se esperaba recibir en los juegos olímpicos de 1968.



### 2. REMODELACIÓN DEL CENTRO EN 1972

En 1972 el DDF impulsa el programa de "Remodelación del centro de la ciudad de México", que abarca el "antiguo centro comercial de la ciudad de México" delimitado por el Zócalo, el Eje Central y las avenidas Venustiano Carranza y Donceles. El programa se propone revitalizar la zona, incrementar el turismo y motivar la participación del sector privado en este proceso (Alfaro, 1974). Se remozan fachadas, se corrigen anuncios y marquesinas, se peatonizan algunas calles (Gante y Motolinía) y se sustituyen pavimentos (por adoquines en arroyos y cantera rosa en las banquetas), mobiliario urbano y postes de alumbrado público (lámparas "de látigo" por farolas de cinco bombillas). El programa inició en la calle Madero por ser una de las más "tradicionales" y porque los propietarios de los inmuebles asumen los costos de remozamiento de fachadas.

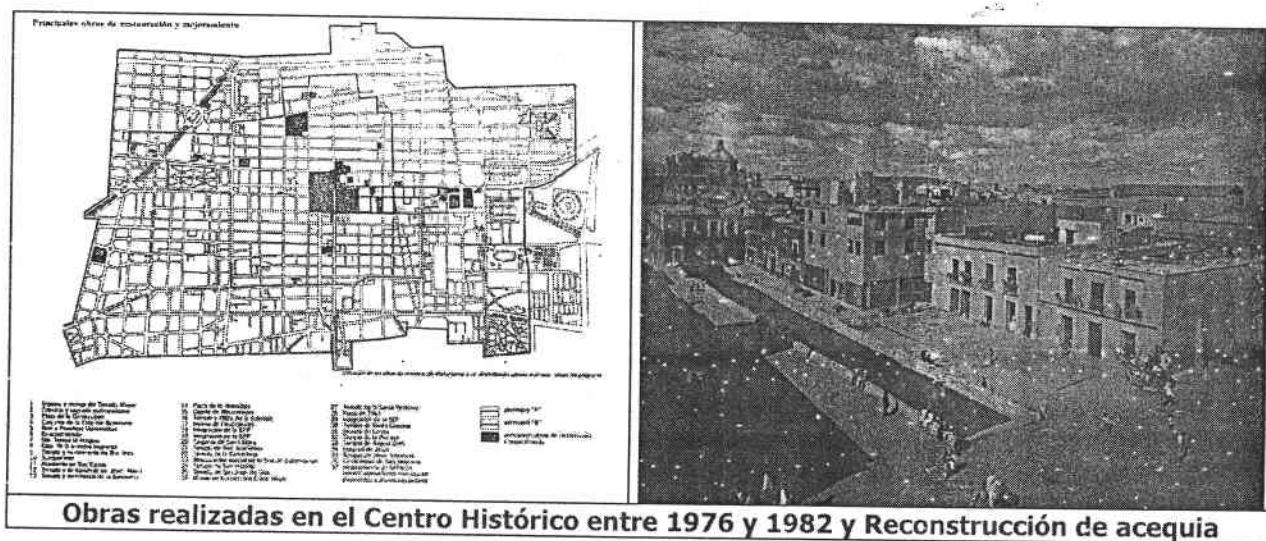
### 3. DELIMITACIÓN Y REMOZAMIENTO DE LA ZONA DE MONUMENTOS 1976 – 1982

En ese sexenio el gobierno federal impulsó un programa de recuperación y conservación del patrimonio inmobiliario nacional de propiedad federal, a través del cual se restauraron 550 inmuebles dispersos en el país. El centro histórico tuvo un tratamiento privilegiado:



A. El decreto que delimitó la **Zona de Monumentos del Centro Histórico**, creó el **Consejo del Centro Histórico** que se integraba por los titulares del DDF, las Secretarías de Educación Pública y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), el INAH y el Rector de la UNAM. Para Monnet (1995) esta "asombrosa" convocatoria constituye un "consejo de ministros" para coordinar la recuperación y conservación del centro histórico, lo que se explica porque muchas dependencias públicas tenían su sede en ese territorio.

B. Se elaboró un **Programa Parcial** que pretendía conservar y restaurar el patrimonio, e incorporarlo a los requerimientos contemporáneos, eliminar los usos inadecuados, mejorar los servicios, desalentar el tránsito de paso, estimular la inversión privada. El programa planteaba desplazar al perímetro B los usos incompatibles con el perímetro A y señalaba que la zona contaba con infraestructura suficiente para alojar a 500 habitantes por hectárea, pero que sólo había 170, y proponía alcanzar una población de 300 mil habitantes para el año 2000.



C. Se realizó el **Proyecto de restauración del centro histórico** (Ortiz Lajous, 1972) encomendado a la SAHOP y al INAH, que incluye varios tipos de acciones, algunas de ellas se ubican excepcionalmente en el oriente del territorio:

- Descubrimiento del Templo Mayor<sup>41</sup>.
- Construcción de: Palacio Legislativo de San Lázaro, Terminal de Autobuses del Poniente y Museo del Templo Mayor.
- Creación de la Plaza Tolsá, reconstrucción de la Acequia Real y remozamiento de atrios y plazas de iglesias.
- Remozamiento de fachadas, eliminación de anuncios y toldos, pavimentos y alumbrado público en las calles de Corregidora y Moneda.
- Adaptación de edificios para usos culturales: Archivo General de la Nación en la ex cárcel de Lecumberri, Museo Franz Meyer en el ex hospital de San Juan de Dios, etcétera.

<sup>41</sup> Esta obra aún suscita controversias entre quienes defienden el "rescate" del patrimonio arqueológico y quienes denuncian la demolición del patrimonio "histórico". Para algunos autores, es evidente que el poder central buscaba establecer una raíz directa con la grandiosa cultura azteca.

- Restauración de propiedades federales destinada a uso público civil y al culto: Palacio Nacional, Monte de Piedad, Colegio de Abogados, Universidad Obrera y 19 iglesias.

En ese período se realizaron 34 ejes viales (1978 – 1981) con 500 kilómetros de longitud, que afectaron 7,678 familias, 1,834 predios y 7,166 viviendas (Sánchez Ruiz, 1999: 252); y en paralelo y sin éxito, BANOBRAS impulsaba un programa de sustitución de *vecindades*.

#### 4. TERREMOTOS Y RESCATE DEL CENTRO HISTÓRICO ENTRE 1984 Y 1988

Las acciones más importantes en el centro histórico se realizaron como consecuencia de los sismos de 1985, de no haber ocurrido esa catástrofe, la dinámica de deterioro de esta zona sería completamente alarmante. En 1984 se instaló por primera vez el Consejo del Centro Histórico (creado en 1980), cuya misión era la de gestoría, promoción, seguimiento y control de los programas de rescate. De acuerdo al mismo Consejo (CCH, 1988) sus "logros" fueron: la inclusión del centro histórico en la lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO; la intervención de 796 inmuebles a través de RHP, de los cuales 209 son de valor monumental; la producción de 3 libros y de un folleto; el cierre del tránsito vehicular en dos calles del Zócalo y la integración de Bellas Artes a La Alameda; creación de plazas (de la Solidaridad y de la banca nacionalizada); colocación de postes "1900"; y el remozamiento de diversos inmuebles (Chile 8, Colegio de Cristo, Casas de Tlaxcala y de los Marqueses de San Miguel de Aguayo, Salón de la Fama, Limón 6, Ecuador 23 y Topacio 4).

#### 5. LA RECONQUISTA DEL TERRITORIO, 1991 – 1994

En el marco de una estrategia más amplia que pretende hacer competitiva a la economía mexicana, en el ámbito nacional e internacional, la administración salinista inició un ambicioso programa de recuperación del centro histórico, a través de varias acciones:

**A. La creación de una institución público privada:** En diciembre de 1990 se crea el **Fideicomiso Centro Histórico** de la Ciudad de México (FCH) con una duración de 10 años, para 1. Promover, gestionar y coordinar ante los particulares y las autoridades, la ejecución de acciones, obras y servicios, para recuperar, proteger y conservar esa zona y 2. Operar un programa de rescate urbano arquitectónico. Esta entidad "privada" tenía un Comité Técnico encabezado por el Regente del DDF (después será el jefe de Gobierno) y la máximas autoridades en materia de ordenamiento urbano y de la Delegación Cuauhtémoc.

**B. Una fuerte inversión pública a fondo perdido para remozar la zona de negocios y restaurar algunos inmuebles.** Entre 1991 y noviembre de 1994 el programa "Échame una manita" (FCH, 1994) había: 1. Remozado las calles del distrito de negocios, 2. Instalado paseos turísticos en trolebús, 3. Colocado mobiliario urbano, y 4. Intervenido 867 inmuebles (501 monumentos) con una inversión de 1,485 millones de pesos. Según cifras oficiales, la inversión privada fue de 1,006 millones de pesos (68%) en 816 inmuebles (94%) y la pública de 478.6 millones de pesos (32%) en 51 inmuebles (6%). El promedio de inversión por inmueble es contrastante, el sector privado invierte 1.23 millones de pesos por inmueble y el sector público 9.38 millones por edificio.

- 27 edificios se restauraron por un monto de 52.5 millones de pesos con recursos provenientes del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo Urbano<sup>42</sup>.
- El 50.8% de las obras fue de recuperación de fachadas, el 22.8% fue restauración integral, 8.1% es obra nueva y 18.2% "acondicionamiento" de locales comerciales.

En las publicaciones sobre los logros de la administración salinista (FCH, 1994; y Enlace, 1994) se resalta que en el perímetro A se atendió uno de cada cuatro inmuebles. Gamboa de Buen (1994) presumía la realización de seis proyectos con 84 viviendas, que significaban el "inicio del proceso de repoblamiento" del centro histórico. Sin embargo, sólo se realizaron tres: Seminario 12, Brasil 76 y Donceles 67.

**C. Otorgamiento de incentivos fiscales,** apoyo técnico y facilidades administrativas para la rehabilitación edilicia. Según el FCH los montos son de:

- Hasta noviembre de 1994: 8.8 millones de pesos en 816 inmuebles, equivalentes al 0.87% de la inversión privada (1,006.1 millones de pesos) (FCH, 1994)<sup>43</sup>.
- Hasta diciembre de 1997: 50 millones de pesos en 1,445 inmuebles intervenidos y en obra, equivalentes al 1.9% de la inversión privada (2,600 millones de pesos) (FCH, 1998).

Para Coulomb esto demostraría que "con un apoyo público limitado se potencia la inversión privada", pero al mismo tiempo que ésta es "insuficiente" para multiplicar las acciones. Sin embargo, nada prueba que las inversiones se realizaron por la existencia de incentivos fiscales, tal vez son obras que igualmente se realizarían sin apoyo público alguno.

**D. Eliminación del comercio en la vía pública:** Se realizaron dos acciones simultáneas:

1. Se declaró ilegal el comercio callejero en el perímetro A del centro histórico, a través de un bando emitido por la II Asamblea de Representantes del D.F. el 12/07/1993; y 2. El DDF realizó entre julio de 1991 y agosto de 1993 el **Programa de Mejoramiento del Comercio Popular**, que reubicó a los vendedores callejeros en plazas comerciales mediante el convencimiento y la concertación. Un crédito blando (otorgado por Nacional Financiera y el Fondo de Desarrollo Económico y Social del D.F.) posibilitó que los vendedores "informales" se transforman en formales y accedan a la propiedad de un puesto de venta. En menos de 2 años fueron reubicados 10,000 vendedores en 28 plazas comerciales y se "liberaron" 168 calles del comercio ambulante. Sin embargo, poco tiempo

<sup>42</sup> Este sistema es un instrumento de compensación consignado en la Ley y en los Programas de Desarrollo Urbano del D.F. Tiene por objeto resarcir el potencial de desarrollo (construcción) que una zona tiene, pero que por su condición patrimonial o ecológica no puede desarrollar, a través de su transferencia (venta), lo que genera recursos para su conservación. En contraparte, permite que proyectos ubicados en determinadas zonas puedan incrementar el coeficiente de utilización del suelo, sobre el permitido por la normatividad, a través de la compra de potencial de desarrollo. Se creó en 1988 expresamente para el perímetro A del Centro Histórico, zona que contaba con infraestructura y servicios suficientes para albergar una "potencialidad funcional de desarrollo equivalente a 6 niveles de construcción". Actualmente aplica en Áreas de conservación patrimonial y en Suelo de conservación ecológico del D.F. (zonas emisoras).

<sup>43</sup> Los incentivos fiscales consistían en 10% anual de depreciación inmobiliaria, 77% de deducción anticipada de la inversión en un año y 100% de los impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles, contribución de mejoras, licencia de construcción e inscripción en el Registro Público de la Propiedad.



después los "informales" volvieron a la calle, debido a la mala ubicación de algunas plazas comerciales, la crisis de la economía y por diversas presiones políticas.

**E. Impulso del proyecto Alameda con inversión extranjera** en la "puerta poniente" del centro histórico, zona devastada por los sismos. Esta zona históricamente ha formado parte de un corredor financiero que se desplaza del centro histórico hacia el poniente de la ciudad. En junio de 1994 el grupo Reichmann Internacional presentó los proyectos que promovía en la ciudad de México: uno en La Alameda, otro en Paseo de la Reforma (la actual Torre Mayor) y un tercero en Santa Fe. El Proyecto Alameda pretendía construir 300 mil M2 de oficinas, comercios, espacios de esparcimiento, restaurantes y viviendas, con una inversión de 800 millones de dólares. Este proyecto no prosperó, a pesar de que la administración salinista autorizó el 24/11/1994 la creación de la Zona Especial de Desarrollo Urbano Controlado o ZEDEC<sup>44</sup>, para las 13 manzanas colindantes con el Parque Alameda.

A manera de conclusión se puede señalar que "¡Échame una manita!" es un programa inequitativo que concentra una fuerte inversión en un pequeño territorio y en pocos inmuebles (el 6% de los inmuebles intervenidos consumió el 32% de la inversión total); mayoritariamente es una acción de cosmética urbana<sup>45</sup>; mientras que el innovador instrumento de financiamiento (transferencia de potencialidad) no se usó de manera transparente. Así, el rescate "masivo" de monumentos en un pequeño territorio tenía por objeto compensar las acciones realizadas por los programas de reconstrucción post sismos en el centro histórico, para demostrar al sector privado y la industria del turismo, la decisión del gobierno federal por reconquistar ese territorio, en beneficio de población con ingresos mayores. González Gamio (1993) resume bien esta idea: se trataba de "un programa completo" que resolvía todos los aspectos de reordenación urbana, reubicación del comercio "ambulante" y que ponía los "servicios urbanos a la altura del lugar, de los que dignamente lo habitan y los que desean hacerlo"... en el distrito de negocios. Para los pobres que "indignamente" habitan otras parte del centro histórico no hubo mejora alguna.

## **6. UNA APUESTA POR LA REGENERACIÓN INTEGRAL DEL CENTRO HISTÓRICO, LA ADMINISTRACIÓN CARDENISTA 1997 - 2000**

En su toma de posesión (diciembre de 1997) el primer Jefe de Gobierno del D.F. electo democráticamente en la historia de la ciudad, hizo pública la prioridad que en su gobierno tendría la regeneración "material, social y económica" del centro histórico, algo que no había mencionado en su campaña electoral. En efecto, *Una ciudad para todos, otra forma de gobierno*, su documento de campaña, apenas menciona dos veces este territorio, una en referencia al despoblamiento y deterioro de las áreas centrales, y otra en un apartado sobre el sector turístico, como parte de una estrategia de desarrollo sustentable y equitativo. El Ing. Cárdenas pretendía imprimir a su gestión "otra forma de gobierno", basada en la

<sup>44</sup> Las ZEDEC son instrumentos de planeación urbana en pequeña escala aprobados en 1987, que pretenden establecer propuestas de usos y actividades a nivel de predio. Se trata de una figura que "borra" la normatividad vigente, para crear una nueva *ad hoc* al desarrollo de proyectos inmobiliarios. También se usaron para ordenar y regularizar territorios "difíciles". La Ley de Desarrollo Urbano del D.F. de 1996 derogó esta figura y las ZEDEC existentes se denominaron Programas Parciales de Desarrollo Urbano.

<sup>45</sup> Flores Marini (1994) decía que se trataba de un "superficial mejoramiento urbano que no profundiza más allá de la fachada" y los edificios "que se dicen restaurados (...) no pasan de ser un simple maquillaje".

participación ciudadana en la solución de los problemas y en la toma de decisiones. Durante su corta gestión y en el marco de políticas de desarrollo urbano más amplias, impulsó algunas acciones para este pequeño territorio:

**A. Elaboración de un plan de regeneración y desarrollo integral, y la realización de algunos proyectos sociales prioritarios.** Ambas tareas fueron encomendadas al Fideicomiso Centro Histórico (FCH), que además debía continuar con la promoción y gestión de proyectos. Entre 1998 y 2000 se elaboró, con la participación de diversos actores, el *Programa para el desarrollo integral del Centro Histórico*, que define 4 grandes estrategias de acción vinculadas entre sí: Rescate de la centralidad, regeneración habitacional y desarrollo económico y social. El programa reconocía que los desafíos no consistían únicamente en la recuperación del patrimonio, sino en la definición del papel que juega este pequeño territorio en una ciudad de 17 millones de habitantes. La construcción de una nueva centralidad debería: 1. Aprovechar la riqueza patrimonial y la heterogeneidad socio económica, 2. Mantener la función habitacional, 3. Fortalecer la polifuncionalidad del territorio y 4. Potenciar sus posibilidades en beneficio de la población que habita, trabaja o visita este territorio. Este programa criticaba las limitaciones de las intervenciones anteriores: 1. La construcción del STC Metro no redujo los flujos vehiculares; 2. Los programas de reconstrucción post sismos de 1985 no repercutieron en el mejoramiento del entorno urbano y fueron acciones "viviendistas" que se concentraron en el perímetro B; y 3. El programa "Échame una manita!" y la labor del FCH entre 1990 y 1997 concentraron las acciones en un tipo de acciones (fachadas), determinados usos del suelo (comercios y servicios) y un pequeño territorio (el corredor financiero) dejando fuera el 90% del territorio. Por ello, se proponía la atención prioritaria a las zonas en proceso de deterioro, y marginadas hasta entonces de la acción pública. Así, se definieron diez polígonos de actuación en torno a importantes espacios públicos y en territorios con actividades especializadas, con el fin de fortalecer la heterogeneidad funcional y social del territorio<sup>46</sup>.

**Acciones realizadas:** Según dos informes de labores (FCH, 2001; y Coulomb, 2001) entre enero de 1998 y agosto de 2000, el FCH apoyó la realización de 146 obras con una inversión de 409.9 millones de pesos:

TIPO DE OBRA	No de acciones	Porcentaje	Inversión*	Porcentaje
Comercio	67	46	96.8	24
Educación y cultura	12	8	142.9	35
Oficinas	10	7	26	6
Servicios	3	2	3.9	1
Turismo	20	14	46.4	11
Vivienda	34	23	93.8	23
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>100</b>	<b>409.9</b>	<b>100</b>

Nota: \* Millones de pesos. Valores nominales.

<sup>46</sup> Una visión completamente diferente a la labor y visión del FCH es sostenida por consultores del BID (Bellver y Rodríguez, 2000) que realizaron una misión que exploraba posibilidades para el otorgamiento de un crédito. Para ellos, 1. El FCH como institución se había extinguido en noviembre de 1999, era una entidad gestora y no promotora, que para funcionar dependía de recursos públicos. 2. El Programa de Desarrollo Integral del FCH era "poco relevante", no tenía una visión del conjunto de la ciudad, no incluía a actores clave, no establecía instrumentos de financiamiento para impulsar las estrategias y alcanzar los "laudables" objetivos

Asimismo, se reporta que hasta julio de 2001 se tenía una cartera de 63 proyectos por un monto de inversión de 436.3 millones de pesos, de ellos 365.5 millones eran inversión privada (84%) y el resto pública. Los proyectos eran: 8 comercios y oficinas, 8 plazas comerciales, 25 destinados a turismo y cultura, y 22 a vivienda.

Según Coulomb, se realizaron algunos logros en su gestión al frente del FCH, en cada una de las cuatro estrategias definidas: 1. Mejoramiento de algunas plazas, gestión de dos estacionamientos e iluminación artística de Catedral y Palacio Nacional (cofinanciadas por la cooperación francesa). 2. Creación de un Fondo de Salvamento integrado por donativos de particulares para subsidiar la rehabilitación de inmuebles patrimoniales habitados por población de bajos ingresos; y el apoyo a la realización de proyectos de vivienda para diversos sectores sociales. 3. Gestión de proyectos para oficinas, comercio y servicios. 4. Apoyo a la realización de los proyectos sociales: una panificadora para una fundación que atiende niños en situación de calle, un albergue para madres adolescentes, un centro de apoyo a la mujer y obras de mejoramiento en la Casa Nacional del Estudiante.

**B. Programas parciales de desarrollo urbano**<sup>47</sup>. El gobierno cardenista asumió como uno de sus ejes de trabajo en materia de desarrollo urbano, la elaboración de 31 Programas Parciales (PP) en territorios específicos de las 16 Delegaciones Políticas, tres de ellos cubren casi totalmente el centro histórico (ALDF, 2000a, b y c). La gestión cardenista hizo hincapié en que éstos se realizaran con participación ciudadana e identificaran proyectos prioritarios "detonadores" de la acción social y privada. En la juega de la planificación los Programas Parciales se asumen como instrumentos rectores del desarrollo integral que articulan las diversas políticas sociales en el territorio. Sin embargo, más allá de establecer usos del suelo y zonificaciones, esto rara vez acontece, no obstante que una vez que son aprobados por el legislativo local se constituyen en leyes. Aquí intervienen varias causas: 1. Depende de la "voluntad política" de la autoridad (central o delegacional) en turno para asumirlos como instrumento rector o no; 2. En general las dependencias sectorizadas de la administración pública hacen caso omiso a estos ordenamientos y siguen sus propias lógicas de acción, particularmente las "poderosas" dependencias encargadas de las obras, la vialidad y el agua; y 3. No incluyen una partida presupuestaria para realizar las estrategias y los numerosos proyectos urbanos prioritarios o "detonadores" contenidos en ellos.

A pesar de que varios planificadores y urbanistas habían criticado la existencia de una multiplicidad de ordenamientos con delimitaciones físicas diferentes y autoridades con atribuciones yuxtapuestas en el centro histórico (Mercado, 1997; y Coulomb, 2001)<sup>48</sup>, la gestión cardenista decidió realizar tres Programas Parciales para el centro histórico, más o menos de acuerdo a los ordenamientos incluidos en los Programas de Desarrollo Urbano de las Delegaciones Cuauhtémoc y Venustiano Carranza de 1997, el primero establecía la realización de 8 Programas Parciales (entre ellos uno para el Perímetro A del centro

<sup>47</sup> Los Programas Parciales son la escala más pequeña del sistema de planeación urbana y su misión es responder a las necesidades y problemas específicos del territorio, y normar la intensidad del uso del suelo a nivel de predio.

<sup>48</sup> Mercado señala 2 perímetros en 2 Delegaciones Políticas, un Consejo, un Patronato, un Fideicomiso y una Subdelegación con el mismo nombre, una ZEDEC, etcétera; Mientras que Coulomb incluye además de las señaladas, a más de 20 dependencias del gobierno ejecutivo federal y local, y al poder legislativo local y federal, con atribuciones en este territorio.

histórico y la Zona Sur de La Alameda) y el segundo tres, uno de ellos en el Perímetro B del centro histórico. Así, se realizaron y en el año 2000 se consignaron los tres Programas Parciales que no cubren todo el territorio delimitado como centro histórico y se dejó pasar una oportunidad para ordenar con un único instrumento los 9.1 Km<sup>2</sup>. Ángel Mercado (2002), quien coordinó el PP Centro Alameda, es uno de quienes más han criticado la "errada" decisión de elaborar tres programas para "un sólo territorio", en llamar a uno de ellos "centro histórico" y además cuestiona la elaboración misma de tales programas:

- No hubo participación ciudadana en la elaboración de los programas porque hubo un vacío de legislación en la materia y porque un sector del movimiento urbano popular es clientelista y varios funcionarios provenían de una larga militancia en el PRI.
- Los programas no se convirtieron en instrumentos de gobierno ni guían la inversión hacia proyectos prioritarios para atender carencias sociales y deficiencias urbanas.
- Los programas se abordaron sin estrategia metropolitana, sin proyecto de ciudad y con un enfoque funcionalista, que pone énfasis en normar los usos del suelo, mientras que la planeación estratégica fue desechada.
- Los tres programas para el centro histórico no partieron de una estrategia y de un enfoque teórico metodológico común, y la delimitación presenta 3 franjas paralelas y no perímetros concéntricos (sic).

Finalmente, el *Programa para el Desarrollo Integral del Centro Histórico* realizado por el FCH, comentado en el apartado anterior, también aspiraba a constituirse en un "instrumento rector de la acción pública y de las iniciativas de los sectores social y privado en el largo plazo", cosa que tampoco ocurrió con el cambio del gobierno de la ciudad en diciembre de 2000, y menos para un gobernante que considera que la planeación es cosa de libros y que un "buen" gobierno es el que hace obra pública.

**C. Concursos para la elaboración de proyectos urbano arquitectónicos.** Se realizaron dos concursos públicos para la elaboración de dos proyectos urbano arquitectónicos significativos ubicados en el "corazón" de la ciudad: la remodelación del Zócalo y la Casa del Jefe de Gobierno. Estas iniciativas tenían el propósito de generar una cultura del concurso público, abrir espacios para la participación de los arquitectos (jóvenes y consagrados) y romper con la vieja tradición mexicana del arquitecto de Estado, a quien se asignan obras y proyectos discrecionalmente. Ningún proyecto se realizó.

El concurso para la **remodelación del Zócalo** se realizó entre 1998 y 1999, la idea era que el proyecto concluyera a tiempo para recibir el nuevo milenio. A partir de la publicación de los resultados el 30/03/1999 se desató una gran controversia: la iglesia católica se oponía a que se retiraran las rejas de la Catedral y a la eliminación del Atrio y los diputados opositores señalaban que invertir alrededor de 150 millones de pesos en "embellecer el Zócalo" era "superfluo e innecesario", que lo que se requería era invertir para solucionar problemas "reales" como la inseguridad pública o el agua; también decían que se trataba de una "obra faraónica de culto a la personalidad del gobernante en turno". González Gortázar (1999), que tampoco estaba a favor de fusionar el Zócalo con el Atrio de la Catedral, se congratulaba del concurso y de los concursantes porque estuvieron a la "altura" del gran desafío que significa decidir sobre la imagen del "ombligo del país" y uno de los escasos

sitios que continúan congregando a ciudadanos. González Gortázar se preguntaba qué significaría para los legisladores que criticaban el proyecto "la dignidad del corazón nacional, la belleza y la identidad urbanas (...) el orgullo de ser y la autoestima colectivos" y remataba diciendo que estaba harto del pragmatismo superficial que recurre al fácil señalamiento de las "verdaderas" necesidades de la población. Emilio Pradilla (1999) decía que aunque la regeneración del Zócalo capitalino era inaplazable por su enorme simbolismo en la vida nacional, los recortes al presupuesto del gobierno local realizado en 1998 por los diputados federales de oposición, harían imposible la realización de esa y de otras obras.

El cambio de gobierno de la ciudad significó la cancelación definitiva del proyecto y por una extraña coincidencia con los argumentos de los legisladores de oposición, el nuevo Jefe de Gobierno decía el 4 de febrero de 2001 que no haría obras de "relumbrón", "no vamos a utilizar el dinero para destruir parques y volverlos a construir, para destruir el Zócalo y volverlo a construir, porque el presupuesto está destinado principalmente a los pobres"<sup>49</sup>. Curiosamente quien esto decía sobre una obra que costaría alrededor de 150 millones de pesos, ya no pensaba igual cuando en Mayo de 2002 decidió invertir 500 millones de pesos para el "rescate" del centro histórico, que ha consistido en la "destrucción" de banquetas y pavimentos para volver a construir banquetas y pavimentos.

El concurso para la construcción de **la Casa del Jefe del Gobierno**, en el lugar que ocupaba la Casa de las Ajaracas, se realizó entre octubre y diciembre de 1999. Este concurso despertó menos interés que el anterior y desde su origen se cuestionó el destino del predio, en un momento en que se sabía que el mismo Ing. Cárdenas renunciaría a la Jefatura de Gobierno para buscar la presidencia de la República. Las controversias no se hicieron esperar una vez conocido el fallo del jurado. Esta vez quienes criticaron el concurso y el proyecto ganador fueron algunos participantes del mismo y quien viviría allí. Frente a las críticas de diputados y de periodistas en el sentido de que se trataba de "Una casa de Pedregal en una esquina del centro histórico", el titular de la SEDUVI decía que se trataba de "una casa normal y de clase media"<sup>50</sup> que tendría un costo de alrededor de 5 millones de pesos. Sin embargo, lo que puso en "jaque" al proyecto fue que ninguno de los candidatos a la Jefatura de Gobierno tenía intenciones de vivir allí, el del PAN decía que se trataba de un proyecto suntuoso y que prefería dar al predio un uso social; el del PRI decía que sólo viviría allí, si eso contribuyera al rescate del centro histórico; mientras que el del PRD prefería continuar viviendo en su casa y destinar el predio a un uso cultural, artístico o social. Éste último, ya como Jefe de Gobierno incluso señaló que el predio podría servir para reubicar "ambulantes", para finalmente optar por un destino turístico (centro de información) para lo cual pretendía en febrero de 2003 adquirir los predios adyacentes.

Por último, en un reciente libro, Peter Ward (2004) evalúa positivamente la gestión cardenista, a pesar de que levantó demasiadas expectativas de cambio, pues – reconocía muy poco tiempo para "cambiar las cosas" en un contexto hostil: medios de comunicación muy críticos, un gobierno federal (ejecutivo y legislativo) que puso obstáculos, recortes al presupuesto, una reforma política inconclusa (hasta la fecha) y sabotaje directo del gobierno saliente. Ward señala que las limitaciones financieras fueron

<sup>49</sup> Ricardo Olayo, en *La Jornada*, 5 de febrero de 2001.

<sup>50</sup> Fuente: Diario *Reforma*, sección Enfoque, 16/01/2000.

tan graves que apenas si se realizaron algunas acciones de vivienda, sobre desarrollo urbano dice que la SEDUVI apenas tiene atribuciones normativas en el territorio y que en la elaboración de los programas parciales hubo "negociaciones", en lugar de participación ciudadana, para modificar los usos del suelo; sobre el concurso de remodelación del Zócalo cree que tanto Cárdenas como su sustituta se sintieron "incómodos" para realizar obras de "embellecimiento" frente a las carencias de la ciudad. Así, en el sector desarrollo urbano y vivienda Ward califica la gestión cardenista de moderada a limitada, pero en general hay mucho que aplaudir: 1. Porque se manejaron bien dos transiciones políticas: una Regencia – Jefatura de Gobierno y la otra Cárdenas – Robles, ésta última no implicó el cambio de funcionarios; 2. Se sentaron las bases para las políticas futuras; y 3. Hubo avances significativos en la administración y descentralización.

A mi juicio, los avances de la gestión cardenista en el centro histórico fueron: 1. Sus esfuerzos para equilibrar la acción pública en un territorio marcado por las desigualdades sociales y físicas. 2. Apostar por atender integralmente el territorio y a los diversos intereses privados y sociales que allí actúan; 3. El apoyo a la función habitacional para los diversos grupos socio económicos; 4. La promoción de la participación ciudadana en talleres y foros de discusión; y 5. La búsqueda de instrumentos de intervención adecuados en términos de gestión (mesa de proyectos), financiamiento (promoción de incentivos fiscales, Fondo de Salvamento) y técnicos (convenios con la cooperación internacional).

Asimismo, se debe señalar que una revisión de los proyectos apoyados por el FCH en esta gestión 1. Demuestran el divorcio existente entre los buenos deseos y las dinámicas económicas y sociales; y 2. Evidencian los escasos recursos públicos para apoyar a la población de bajos ingresos y a los territorios deteriorados. Entre 1998 y 2000 la mayor parte de proyectos apoyados corresponde a comercio y servicios, y la mayor inversión a educación y cultura (lo que no sorprende, pues sólo la restauración del ex Convento de Betlehemitas como Museo Numismático se estima en 32.5 millones de pesos); mientras que entre 2000 y 2001 la mayor parte de los proyectos son de turismo y cultura, y una tercera parte de ellos se concentra en el llamado distrito de negocios, territorio históricamente beneficiado por la acción pública. Además, varias de las acciones destinadas a atender "integralmente" el territorio son puntuales y de un solo día (limpieza de plazas), y los proyectos sociales destinados a grupos de población vulnerable, son meramente simbólicos: cuatro en cuatro años.

## **7. EL "NUEVO" PROGRAMA DE RESCATE 2002 – 2006, VUELTA A LA VISIÓN PRAGMÁTICA**

Durante su campaña electoral, el Jefe de Gobierno electo no mostró ningún interés expreso por el centro histórico, sino para rechazar las iniciativas del gobierno cardenista, por considerarlas "obras suntuarias" en una ciudad con muchas carencias y millones de pobres. En los primeros meses de su gestión esa actitud no cambió e incluso se evitaban los conciertos gratuitos en el Zócalo, tal vez porque el gobierno anterior "pecó" de elitista, al llevar a la Plaza Mayor expresiones artísticas que no necesariamente congregaban a "los más pobres". Sin embargo, López Obrador planteó como uno de los proyectos de su gestión 2000 – 2006: los corredores turísticos Reforma – centro histórico - Basílica de Guadalupe,



sin especificar de que se trataban éstos. Y muy pronto descubrió la enorme visibilidad del centro histórico. Tal vez, más que de un "descubrimiento" propio se trató del interés mostrado por el inversionista más rico de México y América Latina, para invertir en esa zona. Así, a partir de julio de 2001 el "rescate" del centro histórico se ha convertido en uno de sus proyectos estrellas y desde entonces se suceden las acciones:

- El 03/07/2001 los gobiernos federal y local convinieron instalar un Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico integrado con representantes de la "sociedad civil".
- El 14/08/2001 se instala el **Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico** integrado por 125 personas (intelectuales, inversionistas, artistas, etcétera) y un **Comité Ejecutivo** integrado por 10 personas: 3 ministros del gobierno federal (CONACULTA, Turismo y Hacienda), 3 Secretarías del gobierno del D.F. (SEDUVI, SEDECO y Turismo) y 4 representantes de la "sociedad civil" (un periodista, un historiador, el arzobispo de la iglesia católica y el inversionista más rico del país). Éste último preside además el Consejo Consultivo, que a nadie consulta, que se reunió una sola vez y en donde están ausentes representantes de la población residente, comerciantes e instituciones y ONG con presencia en la zona.
- En diciembre de 2001 se finiquita el Fideicomiso Centro Histórico, pero el 16/02/2002 se reactiva como **fideicomiso público** con la única encomienda de "recuperar" el "núcleo urbano Zócalo Bellas Artes", para lo que el gobierno local destinó una inversión pública a fondo perdido de 500 millones de pesos. Una reportera decía<sup>51</sup> "... una vez más, sin proyecto definido el GDF presentó la primera fase para el rescate del centro histórico".

La creación del Consejo Consultivo generó opiniones encontradas. 1. Representantes del sector privado celebraban la participación de Slim en el rescate de la zona patrimonial "no sólo por su extraordinaria trayectoria exitosa", sino por su "experiencia en otros proyectos urbanos" (CÉSPEDES, 2001). Representantes de los Comités Vecinales del centro histórico reclamaban en un "volante" fechado el 14/08/2001 que en ese Consejo sólo había "personas de la elite (...) que tienen dinero", pero ni una sola que viva o trabaje allí.

**A. "Échame otra manita", el rescate de una zona rescatada diez años atrás:** Quién sabe si por desconocimiento o simple pragmatismo, el Jefe de Gobierno decidió "rescatar" una zona que ya había sido "rescatada" diez años atrás por el régimen salinista. Lo curioso del caso, es que un político de "izquierda", que rechazó tácitamente la realización de proyectos considerados obras "suntuarias", tan repentinamente cambie de opinión, decida apoyar al empresario más rico de México e invierta cuantiosos recursos públicos a fondo perdido en beneficio del sector privado<sup>52</sup>. Sin mucha idea de cómo gastar los 500 millones de pesos el arquitecto designado por el gobierno local, propuso la peatonización de una calle, la mejora de la infraestructura, iluminación pública y pavimentos, así como el remozamiento de fachadas en el "núcleo urbano", nuevo nombre que recibe el distrito de negocios, delimitado por Donceles, Eje Central, Venustiano Carranza y el Zócalo (34

<sup>51</sup> Esther Serrano, en *Novedades*, 13/02/2002.

<sup>52</sup> Se trata de una novedosa forma que transfiere recursos públicos a particulares, a través de asignar los mismos a "Comités vecinales", quienes se encargan de "vigilar" su correcta aplicación". Las autoridades consideran que este mecanismo es adecuado para que participen los vecinos y para transparentar el uso de los recursos.



manzanas). Ante el rechazo de la opinión pública, gremio de restauradores y varios intelectuales, el arquitecto designado fue sustituido por un grupo de arquitectos restauradores, que a marchas forzadas fueron delineando el proyecto. A las propuestas expresadas se sumó:

- Cuatro calles: una que calle enmarca la Casa de la Cultura de España (Guatemala entre Argentina y Brasil) y las que rodean al Palacio Nacional.
- El proyecto Alameda, una vez que el gobierno local compró al grupo Reichmann International varios predios, cuyo proyecto fue realizado por el Arq. Ricardo Legorreta, con lo que rápidamente también se "recuperó" la vieja tradición del Estado mexicano de designar discrecionalmente a un arquitecto de renombre para realizar los proyectos.

Con la urgencia de realizar "obra pública" la primera fase del programa (mejora de infraestructura y fachadas en cuatro calles) se realizó entre agosto y noviembre de 2002. Las obras iniciaron sin definir el tipo de pavimento y el mobiliario urbano que sustituirá al anterior, por lo que un diputado de oposición señalaba que el gobierno del D.F. es "de ocurrencias", le falta planeación y que debería informar con antelación sobre el cierre de calles<sup>53</sup>. Conforme avanzaban las obras, el gobierno local hizo público que sería definitivo el desalojo de "ambulantes" del perímetro A del centro histórico y que habría un programa de seguridad pública:

Sobre el primero, el Subsecretario del gobierno local decía que "El rescate del centro histórico es de interés general y no caben los intereses de grupo por muy poderosos que sean"<sup>54</sup>. Los "ambulantes" serían reubicados en plazas comerciales que se harían no necesariamente en la misma zona, para romper el círculo vicioso de construir plazas comerciales que se transforman en bodegas, mientras las mercancías se colocan en las calles: una plaza comercial (Luis Moya 101) se inauguró en agosto de 2003 y otra (Argentina 51 - 53) en diciembre de 2004. En ambas se reubicaron alrededor de 500 vendedores<sup>55</sup>. El resto de "ambulantes" ha sido desplazado a las calles aledañas no remozadas. Según el Jefe de Gobierno del D.F. las nuevas plazas comerciales no fracasarán, porque se ubican en "lugares especializados en determinados productos"<sup>56</sup>. Algo que está por verse, pues diez años atrás, entre 1991 y 1994, en ese mismo territorio se realizó un "exitoso" programa de reubicación de "ambulantes" en plazas comerciales, pero por diversas causas varios de ellos y otros nuevos salieron otra vez a las calles.

El segundo programa consiste en la integración de una policía especial, la instalación de cámaras de video y servicio de monitoreo con tecnología moderna. Pero lo que realmente sorprendió es que un gobierno de "izquierda" no tuviera vergüenza alguna en invitar al ex alcalde de Nueva York, integrante del derechista partido republicano, para asesorar el plan de seguridad: el sector privado aplaudió la iniciativa; los partidos de oposición se quedaron pasmados; el partido de "izquierda" que pragmáticamente gobierna el D.F. respaldó la iniciativa; mientras que algunos periodistas e intelectuales rechazaron públicamente esta

<sup>53</sup> Fuente: *Uno más Uno*, 04/08/2002.

<sup>54</sup> Elia Baltasar, en *La Jornada*, 28/08/2002. Aquí un poderoso empresario representa el "interés general".

<sup>55</sup> Laura Gómez, *La Jornada*, 23/08/2003 y *La Jornada*, 9/12/2004.

<sup>56</sup> Citado por Laura Gómez en *La Jornada*, 9/12/2004.

acción de limpieza que no ataca la delincuencia de raíz. Una nota periodística decía que el *team Giuliani* venía a limpiar del zócalo hasta Reforma para "ser mostrado a los extranjeros como ejemplo de seguridad para el turista, con ello se trasladará el problema de la criminalidad a los lugares aledaños, que será lo de menos, mientras los empresarios (...) puedan pasear tranquilos por el centro"<sup>57</sup>. En este mismo sentido se pueden citar otros dos casos: 1. El GDF desistió en 2001 de instalar la Universidad de la Ciudad de México en un inmueble de su propiedad (Gante 15) por oposición de los comerciantes de la zona. Quizás una razón de mayor fuerza haya sido la oposición, y negociación, no pública de Carlos Slim, pues el Jefe de Gobierno no fácilmente da marcha atrás en sus iniciativas; y 2. En enero de 2005 ya no se permitió realizar en el jardín público La Alameda la tradicional y popular celebración de los Reyes Magos, ésta fue desplazada al Monumento a la Revolución.

#### **B. El Comité Ejecutivo del Consejo consultivo para el rescate del centro histórico:**

El Consejo consultivo sólo se ha reunido una vez, la noche de su creación, mientras que el Comité ejecutivo se había reunido hasta julio de 2002 once veces. A partir de la segunda sesión del 10/09/2001 se estableció un programa con cuatro ejes de trabajo y varios programas:

- *El manejo del agua:* se trata de un trabajo de largo plazo que realizan los gobiernos federal y local y que pretende evitar el hundimiento del centro de la ciudad.
- *Programa de bienestar social y económico para la población residente,* financiado por el Sr. Slim: incluye consultas médicas gratuitas, el otorgamiento de anteojos, la asistencia y capacitación para el empleo; becas para estudiantes; reparación de equipos de sonido de algunas iglesias, entrega de alimentos, etcétera. Se trata de una política social impulsada desde la filantropía, que pretende elevar el nivel de vida de los residentes.
- *Revitalización del Centro Histórico:* se trata de difundir información turística a través de internet y medios impresos; programas de educación continua; apoyo a la realización de celebraciones tradicionales; diplomados y cursos de capacitación.
- *Recuperación, reconversión y conservación de los inmuebles:* se incluyen algunos proyectos como el atrio de San Francisco.. Aquí se demolió un predio propiedad del gobierno local para crear una plaza que abre un nuevo acceso a la Torre Latinoamericana y a una panadería propiedad del Sr. Slim.

En este Comité Ejecutivo se han definido 1. El programa de seguridad pública con participación de los gobiernos local (121 millones de pesos), federal (49 Millones) y del grupo Carso (36.6 millones en equipo de telecomunicaciones), y 2. La creación de incentivos fiscales locales (08/05/2001) y federales (8/10/2001 y 5/04/2002)<sup>58</sup>.

En las minutas de las sesiones del Comité Ejecutivo destacan las solicitudes del Sr. Slim a los gobiernos federal y local para 1. Conocer el patrimonio inmobiliario del Estado, 2. Pedir

<sup>57</sup> Miguel Ángel Velásquez, *La Jornada*, 25/10/2002.

<sup>58</sup> Dichos incentivos abarcan: A. Los federales: Deducción inmediata del 100% en inversiones que se realicen en inmuebles (adquisiciones sin incluir el valor del terreno, reparaciones y adaptaciones) para aumentar su vida útil; 40% del impuesto sobre la renta en la compra de inmuebles objeto de restauración o rehabilitación en los dos siguientes años; y deducción del 90% del impuesto al activo durante 5 ejercicios fiscales, en inmuebles donde se realicen obras de restauración o rehabilitación. B. Los locales: reducciones de hasta el 100% en impuestos predial y sobre adquisición de inmuebles, así como en licencias y autorizaciones de usos de servicios, para inversiones en rehabilitación de inmuebles y para el desarrollo de vivienda y comercios.

aportaciones en inmuebles o recursos para su Fundación Centro Histórico y 3. Que la SEDUVI genere una oferta de vivienda en renta, "en particular en la zona de 5 de Febrero, Lázaro Cárdenas y Plaza Vizcaínas", para los empleados de sus empresas<sup>59</sup>. Ante éstas peticiones CONACULTA reconoció que el gobierno federal es propietario de 127 inmuebles, en su mayoría desocupados y deteriorados<sup>60</sup>, y que posteriormente daría a conocer los inmuebles de propiedad federal que están vacíos<sup>61</sup>. Tal vez a partir de estas peticiones, el Dr. Coulomb y quien escribe, realizaron un proyecto de vivienda en renta en inmuebles propiedad del gobierno local para la SEDUVI.

Entre el cúmulo de propuestas diversas llaman la atención tres: 1. El apoyo a la solicitud de la iglesia católica para convertir el Palacio del Arzobispado en Museo de Arte Sacro (proyecto que no se realizó merced al rechazo de la opinión pública), 2. El servicio postal mexicano propuso la emisión de 12 estampillas postales conmemorativas del rescate del C.H. (una entidad pública celebra que un privado haga negocios inmobiliarios a nombre del "rescate" del patrimonio) y 3. La cesión del inmueble de Luis González Obregón 15, propiedad del GDF, a CONACULTA para que se destine a escuela de Plateros (curiosamente el gobierno federal reconoce tener varios inmuebles vacíos y recibe uno del gobierno local).

**C. Transacciones inmobiliarias:** El Sr. Slim ha realizado poco más de 60 transacciones inmobiliarias y se ha beneficiado de importantes exenciones fiscales locales y federales, que parecen hechas ex profeso para este nuevo defensor del patrimonio cultural. La adquisición de inmuebles inició alrededor de 1965 a través de sus empresas (TELMEX, INBURSA, CARSO) para destinarlos a comercios y servicios (Sanborns, Mix Up, El Globo, etcétera). Sin embargo, en abril de 2002 constituyó una Sociedad Mercantil denominada Centro Histórico de la Ciudad de México S.A. de C.V. para realizar las operaciones inmobiliarias, misma que en abril de 2002 había comprado 22 inmuebles<sup>62</sup>. Según Real & Estate (2004), hasta junio de 2003 Slim había adquirido 48 inmuebles en el perímetro A por un monto de 481.6 millones de pesos con una superficie de 29,918 metros cuadrados.

Sin embargo, de acuerdo a la solicitud de exención de diversos impuestos realizada por varias empresas ante el gobierno local, **entre el 2002 y Mayo de 2004**, el Sr. Slim había adquirido **63 inmuebles**, de los cuales 39 tenían como destino comercio y servicios, un estacionamiento, 5 oficinas, 9 servicios diversos, 1 venta de autos, 8 vivienda con comercio y/o servicios. Aquí puede haber errores debido a que tal vez el uso que se reporta es el que los inmuebles tienen al ser adquiridos y no al que se destinarán. En la exposición de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios de 2004 Carlos Slim recibió de manos del presidente de México un premio por su labor en el "rescate" del centro histórico: las acciones de compra y remozamiento de inmuebles, y el apoyo a la población residente.

<sup>59</sup> Minuta de la décima sesión del CECCRCH, 15/05/2002.

<sup>60</sup> Minuta de la tercera reunión del CECCRCH, 08/10/2001.

<sup>61</sup> Minuta de la sexta sesión del CECCRCH, 14/01/2002.

<sup>62</sup> Minuta de la sesión del CECCRCH, 08/04/2002.



Los inmuebles se concentran al sur de y en una parte del distrito de negocios (Venustiano Carranza e Isabel la Católica) y enfrente del Palacio de Bellas Artes. No hay ningún interés en el norte y oriente del centro histórico.

Inmuebles adquiridos por Slim, 2002 – 2004. Fuente: SEDUVI, 2004.

**D. ¿Una estrategia espacial planificada?:** Contrario al proyecto del gobierno local, quien sin plan alguno anunció cuantiosos recursos para "rescatar" el centro histórico, Carlos Slim dio a conocer públicamente, en mayo de 2002<sup>63</sup>, "su" estrategia espacial para el rescate del centro histórico que consiste en "corredores" especializados, que curiosamente coincide con los polígonos de actuación prioritarios definidos por los programas *Parcial* y *de desarrollo Integral del Centro Histórico*, producidos en la gestión de Cárdenas y comentados en el apartado anterior:

- El Corredor Tecnológico, delimitado por las calles de Uruguay, Mesones, Isabel la Católica y el Eje Central. En mayo de 2002 se anunciaba como avance 1. La llegada de la empresa AITEL (*call center* y *tele marketing*) con mil empleados, 2. El funcionamiento del Tecnológico Telmex (Uruguay 55) con 240 empleados; 3. El inicio de labores de 3 filiales de TELMEX (Uruguay 50) con 200 empleados; 4. La instalación de dos empresas de directorios telefónicos (Venustiano Carranza 51) con mil empleados; a los que se suman 5. La empresa de Seguros de Telmex ubicada en la calle de Victoria y 6. El edificio de NAFINSA como Centro de exposición en telecomunicaciones.
- Corredor de Entretenimiento, se ubica en torno a la plaza Garibaldi e incluye los teatros Blanquita, Frufrú, Lírico y el cine Mariscalá.
- Corredor Cultural delimitado por Izazaga, Mesones, 5 de Febrero y Eje Central: incluye el Claustro de Sor Juana, la remodelación del callejón de San Jerónimo (peatonal) y de un inmueble en Vizcaínas con 15 viviendas en renta, la Casa del becario de TELMEX, el reuso del Teatro y de la Plaza de las Vizcaínas, y la remodelación del inmueble de Fundación Concepción Beistegui que funciona para 70 ancianos y "está subocupado".
- Zona comercial: Izazaga, Venustiano Carranza, Circunvalación, Corregidora y El Carmen.

**E. ¿La inversión pública detona la inversión privada o viceversa?:** El GDF constantemente señala que gracias a la inversión pública, se ha detonado una gran

<sup>63</sup> Ella Grajeda, *El Universal*, 28/05/2002.

inversión privada. El Tercer Informe del Jefe de Gobierno (Septiembre, 2003), dice que el esfuerzo del GDF ha sido correspondido por el sector privado con una inversión de \$ 15 mil millones de pesos; el PGDUDF 2003, dice que en 3 años de gobierno se consiguió una inversión de \$ 26,768 millones de pesos en las cuatro Delegaciones centrales, de los cuales 5 mil millones se invirtieron en (una pequeña parte de) el centro histórico. Sin embargo, una lectura detenida de los hechos permite afirmar lo contrario: la inversión privada detona la inversión pública. En otras palabras, se puede afirmar que una gran parte de la inversión privada en el centro histórico se hubiera realizado de igual modo sin necesidad de un programa público de "rescate": 1. El Sr. Slim ya había anunciado en agosto de 2001 que invertiría mil millones de pesos para "rescatar" la zona, mientras que el GDF hizo del conocimiento público su intención de rescatar el centro histórico hasta febrero de 2002. 2. Algunos desarrolladores inmobiliarios que invierten en la zona lo hacían desde antes del año 2000 y a partir del 2001 construyen vivienda nueva en el perímetro B, más por la influencia de la política de desarrollo urbano (Bando 2) que por el rescate del centro. A ellos no les interesa el tema del patrimonio ni la rehabilitación de inmuebles existentes, su negocio es la construcción de vivienda nueva.

**Conclusiones:** El último programa de rescate del centro histórico en realidad es una reedición del programa realizado por la gestión salinista de la ciudad, en donde se combina el beneficio de los sectores particular y público: el primero revalora sus propiedades a partir de las obras de remozamiento que gratuitamente realiza el gobierno local; mientras que el segundo obtiene beneficios políticos y demuestra que un gobierno de "izquierda" puede trabajar con la iniciativa privada. En términos espaciales se continúa privilegiando el distrito de negocios y se favorece el mismo tipo de acción *fachadista*, mientras que en los barrios olvidados del centro histórico se aplican algunas acciones aisladas para atender la problemática de los pobres (becas, ayudas, acciones de filantropía y se realizan algunas acciones de vivienda), pero que en conjunto no alcanzan a revertir la dinámica de deterioro. Así se profundizan las diferencias entre una zona que se vuelve a rescatar y a mejorar, y otra que se abandona. La única novedad del actual programa de "rescate" es la iniciativa del empresario más rico de México para invertir y rescatar una parte del centro histórico. Sin embargo, nada indica que este esfuerzo se sostenga y reproduzca en el mediano plazo, además de que las cuantiosas inversiones público privadas que se realizan en una pequeña parte del territorio en nada benefician los barrios deteriorados del centro. Así, no ocurre la idea que pretende vender el gobierno local, en el sentido de que el aprovechamiento del patrimonio cultural en beneficio de la sociedad, inicia con una gran inversión pública a la que seguirá la inversión privada y las actividades turísticas, mismas que posteriormente derramarán tantos recursos que permitiría al proceso continuar por sí mismo. Además, como hemos visto, hay indicios de que fue la inversión privada la que detonó la pública.

## EXPERIENCIAS DE REHABILITACIÓN DE VIVIENDA

Los esfuerzos públicos para enfrentar el problema habitacional en el siglo XX, se concentraron en la periferia en expansión y en la construcción de vivienda nueva. Sin embargo, es posible afirmar que ha habido atención a la problemática de la vivienda tugurizada del centro de la ciudad (congelamiento de alquileres en la década de 1940 y el programa de reconstrucción de viviendas después de los sismos de 1985.), aunque ésta no



alcance a constituirse en una política pública de largo alcance con instrumentos, estrategias y presupuesto definidos, y tampoco se trate de una atención específica para la zona de monumentos, sino que se ha derivado de programas puntuales que han atendido una problemática más amplia. Esto último incluso se podría celebrar, si entendemos que los problemas del centro histórico se derivan de ámbitos territoriales y de dinámicas socioeconómicas más amplias, pero sin dejar de insistir en que el patrimonio tugurizado requiere de instrumentos y formas específicas de atención. En efecto, la intervención pública para enfrentar la problemática de la vivienda en las áreas centrales de la ciudad, en la que se ha incluido al centro histórico, ha sido puntual, discontinúa, dispersa y no se ha derivado de una acción planificada en el marco de una política pública (social, económica o urbana) más amplia, sino de la catástrofe y de la coyuntura política.

### **8.1. LOS SISMOS DE 1985 Y LOS PROGRAMAS EMERGENTES DE VIVIENDA EN EL CENTRO HISTÓRICO**

Los cuatro programas de vivienda, que se impulsaron después de los terremotos, evidencian una respuesta diferenciada para los diversos actores sociales y distintas situaciones físicas en diferentes momentos:

- El Programa Emergente de Vivienda o Fase I utilizó el parque constituido por 16,332 viviendas (Fase II, 1988) que en septiembre de 1985 habían sido construidas por los diversos organismos públicos de vivienda (INFONAVIT, FOVISSSTE, AURIS y FOVI) y se ofertó a población damnificada con ingresos medios. Según la Sociedad de Arquitectos Mexicanos (SAM CAM, 1987) fueron 15,421 viviendas.
- El Programa de Reconstrucción de Tlatelolco realizó específicamente para ese conjunto habitacional 9,492 "acciones de vivienda"<sup>64</sup>, entre obras de reestructuración, demolición de edificios completos y reparaciones menores.
- El Programa Renovación Habitacional Popular reconstruyó 48,800 viviendas, entre 1986 y 1987, en el lugar donde vivía la población damnificada de bajos ingresos, a partir de la expropiación de predios en colonias "populares". Vale reiterar que se excluyeron predios en colonias de clase media, igualmente dañadas por los sismos.
- El Programa Emergente de Vivienda - Fase II realizó entre 1987 y 1989 12,670 acciones de vivienda, que se destinaron a la población damnificada de escasos ingresos que no fue beneficiada por el programa anterior.

#### **A. RENOVACIÓN HABITACIONAL POPULAR, 1985 – 1987**

RHP es como dicen varios autores "una experiencia sin precedentes a nivel mundial" (SAM – CAM, 1987), debido a la reconstrucción masiva de vivienda, el no desplazamiento de la población de bajos ingresos y la velocidad de edificación. Las publicaciones oficiales (DDF, 1987) señalan que RHP "fue diseñado por el gobierno mexicano" para enfrentar los daños causados por los sismos. Sin embargo, el surgimiento de este programa no fue producto de decisiones unilaterales, sino resultado de presiones, movilizaciones masivas y negociaciones

<sup>64</sup> Boils (1995) señala que los organismos públicos de vivienda hablan de "acciones de vivienda" para referirse al mejoramiento, rehabilitación o construcción de vivienda, con lo que se "disimula un poco el profundo impacto de la crisis sobre la producción de vivienda por los organismos estatales".

con la creciente organización de damnificados. Es bien conocida la retardada reacción del gobierno para atender la emergencia posterior a la catástrofe y la inmediata movilización de la sociedad civil para socorrer a la gente y rescatar heridos. Ante la dimensión de la tragedia y la movilización de los damnificados<sup>65</sup>, el Estado mexicano responde con 1. La emisión del primer decreto expropiatorio (11/10/1985); 2. La creación de un organismo público encargado de la reconstrucción de vivienda llamado Renovación Habitacional Popular (14/10/1985); y 3. La emisión del decreto expropiatorio definitivo tres días seguidos (21, 22 y 23/10/1985), que elimina los predios ubicados en las colonias de clase media, incluidos en el primer decreto. 8 meses después de los sismos se firma el *Convenio de Concertación Democrática para la Reconstrucción de Vivienda* (13/05/1986) entre 51 organizaciones de damnificados, el gobierno federal, universidades, asociaciones civiles, etcétera. Este convenio establece las bases del programa: 1. Reconstrucción de vivienda en el mismo lugar o barrio; 2. Construcción de vivienda transitoria y ayuda para renta y mudanza, para el desalojo de los predios durante la realización de las obras; 3. Vivienda en propiedad a través del otorgamiento de un crédito blando, y 4. Subsidios para los sobrecostos que implica la rehabilitación de inmuebles con valor patrimonial. Aquí no se menciona la dimensión de las viviendas. No obstante, varias publicaciones oficiales señalan que en este convenio se establecieron: la superficie y componentes de la vivienda a reconstruir (40 M2, sala comedor, cocina, baño, dos recámaras y azotehuela); y los niveles de construcción (tres), para mantener la densidad habitacional, evitar desplazamiento de población y producir viviendas seguras con un costo accesible e integradas a la imagen urbana.

Los sismos impactan un territorio central que ya se caracterizaba por el deterioro, el despoblamiento y la terciarización, por lo que era muy difícil saber qué daños correspondían a los movimientos telúricos y cuáles al deterioro acumulado.

- En reiteradas ocasiones Armando Palomo, residente e integrante de una organización vecinal de la colonia Guerrero, ha expresado que en su colonia no hubo muchos derrumbes ocasionados por los sismos y en cambio se expropiaron muchos predios que fungieron como reserva de suelo para la reconstrucción.
- En una evaluación sobre el programa realizada en 1989, Coulomb (1991) asegura que los técnicos de RHP asociaron vecindad con deterioro, por ello se expropiaron más vecindades (41%) que otro tipo de inmuebles y que igualmente se dejaron de lado edificios dañados en similares condiciones que los expropiados.

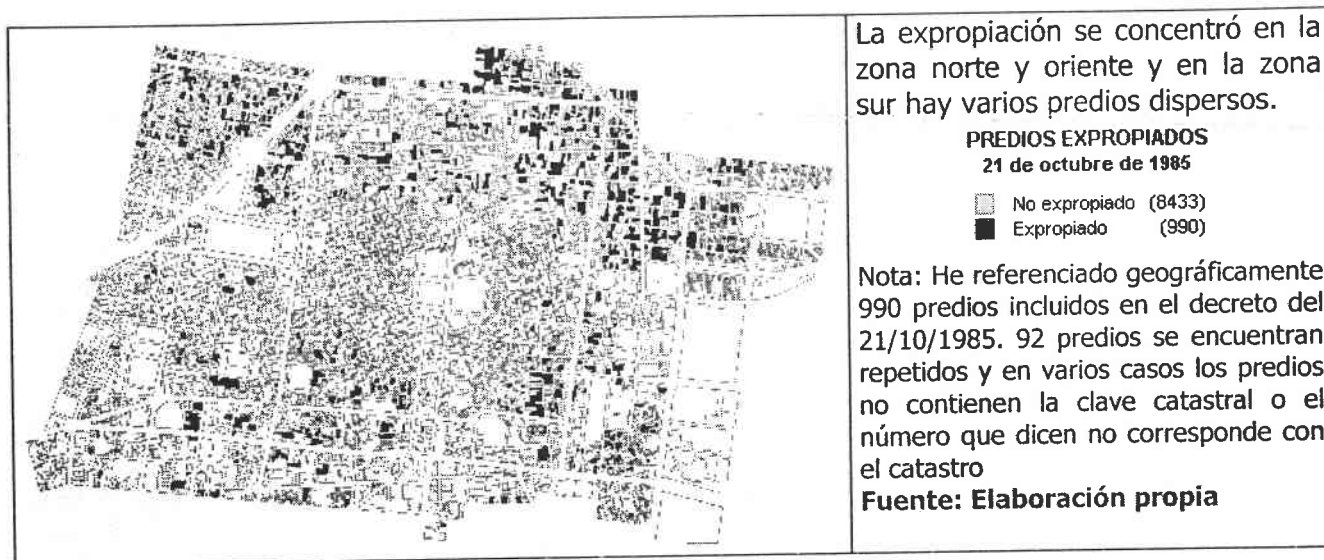
De las viviendas realizadas: 490 son reparaciones menores, 6,220 son rehabilitaciones, 2,300 son prefabricadas y 39,790 son nuevas (81.5%). Para sistematizar el proceso de diseño, administración y construcción se proyectaron siete prototipos de vivienda mínima. El monto de inversión fue de 274.6 mil millones de pesos: el 57.3% se destinó al financiamiento directo de las obras (construcción, reparación y rehabilitación) y la inversión se recupera; y el 42.7% de la inversión a fondo perdido se destinó a gastos indirectos (14.5%), vivienda transitoria (24.1%) y gasto corriente (4.1%).

<sup>65</sup> Manuel Villa (1987) reseña los actos y movilizaciones realizados por las organizaciones de damnificados entre septiembre de 1985 y septiembre de 1986, que incluyen marchas a la residencia oficial de Los Pinos.



En el Centro Histórico se realizó la cuarta parte del total de viviendas (27.7%) y la tercera parte del total de locales comerciales (35%):

- Del universo de inmuebles expropiados, 1,219 se ubican en el centro histórico: 224 en el perímetro A y 995 en el B, y 109 eran monumentos históricos: 64 en el perímetro A y 45 en el B. Sin embargo, sólo **se actuó en 796 predios** (127 en el perímetro A y 669 en el B), los restantes 423 inmuebles quedaron fuera del programa por amparos, incompatibilidad de usos o porque las rehabilitaciones eran muy caras.



- Se realizaron **13,562 acciones de vivienda** para 67,410 habitantes y 1,271 locales comerciales. Tal número de viviendas, de no haber cambiado de uso, equivaldrían al 31.5% del parque habitacional del 2000. Las acciones son las siguientes:

Acciones	Inmuebles	Viviendas	Porcentaje	Locales
Conservación total del inmueble	172	2,634	21.6%	517
Conservación de la "primera crujía"	35	719	4.4%	45
Conservación de fachada	64	982	8%	45
Obra nueva con proyecto especial de fachada	99	1,923	12.4%	135
Demolición y reconstrucción total.	426	7,304	53.6%	554
<b>TOTAL</b>	<b>796</b>	<b>13,562</b>	<b>100%</b>	<b>1,271</b>

Fuente: Coulomb, 1991.

Del programa RHP destacó algunos aspectos positivos y limitaciones:

### Instrumentos novedosos

- Mezcla de financiamiento: crédito del Banco Mundial para las obras con inversión recuperable, recursos públicos para gastos no recuperables y aportación de la cooperación internacional.
- Creación de un organismo operador temporal especial descentralizado con patrimonio propio, que evitó su transformación en un poder institucional y el intermediarismo entre los líderes o gestores de las organizaciones y la población.

- Expropiación masiva del suelo que se subsidió a los beneficiarios.
- Permanencia de algunos comercios y talleres. Según Coulomb (1991) son un local comercial por cada 13.4 viviendas reconstruidas o 1.19 comercios por predio expropiado,
- La normatividad patrimonial y urbana se negoció con las autoridades para rehabilitar 109 inmuebles con valor patrimonial, densificar los predios y eximir los cajones de estacionamiento (una evaluación pendiente radica en conocer si verdaderamente la población de bajos ingresos no compra autos cuando accede a una vivienda propia).
- Generación de nuevas formas de intervención edilicia en inmuebles con valor patrimonial:
  - a. **Rehabilitación:** recuperación del partido arquitectónico a través de la liberación de construcciones añadidas en azotea, galerías, arcadas, patios y pasillos; y la redistribución de espacios interiores para generar viviendas del orden de 40 M2. Aquí se permite la utilización de materiales y sistemas constructivos modernos, y la introducción de muros divisorios con materiales ligeros y de entrepisos (tapancos), para aprovechar la doble altura de los edificios.
  - b. **Primera crujía:** se rehabilita y conserva la crujía ubicada en el frente del predio y se construye vivienda nueva en el interior del mismo, para permitir la "continuidad" (más bien la transición) entre la ciudad antigua y las nuevas viviendas, y el realojamiento de todos los habitantes de un predio.
  - c. **Conservación o reconstrucción de fachada** para no romper con la imagen urbana y la construcción de viviendas nuevas en todo el predio.  
Por cierto, estas formas de intervención no aparecen en ningún ordenamiento de protección patrimonial vigente.

## Limitaciones

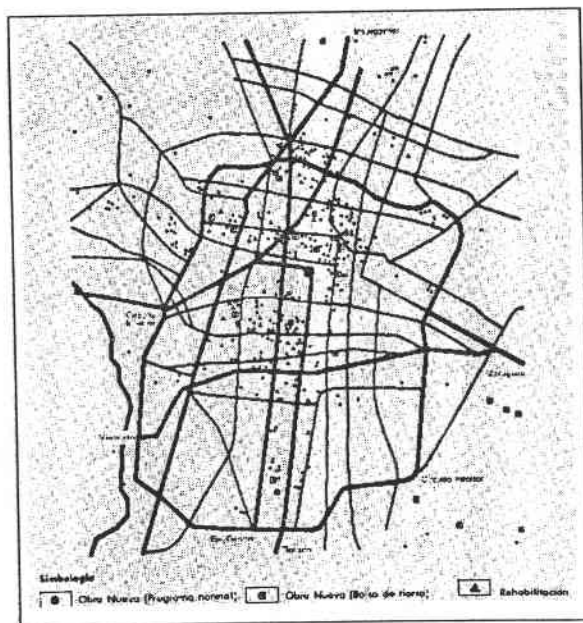
- Altos subsidios del orden del 50% del valor de las viviendas que posibilitan el acceso a la propiedad de una vivienda a familias de escasos ingresos, pero limitan su repetición. La falta de recursos fue el argumento del gobierno para no continuar expropiando predios.
- El alojamiento provisional y la ayuda para renta facilitaron el desalojo de los inmuebles para la realización de las obras, pero incrementan el costo del programa (24% de la inversión total).
- Se priorizó la construcción de vivienda nueva.
- Muchos inmuebles con valor patrimonial no formaron parte del programa por los costos excesivos de rehabilitación que representaban en función de su gran deterioro, de su arquitectura relevante y de su fábrica (cantera). Lo que en cierto modo es positivo. Además. Algunos de esos inmuebles después fueron recuperados como equipamiento.
- Dimensiones muy reducidas de las viviendas: Boils (1995) demuestra que en promedio la superficie habitable de los prototipos de RHP (descontando muros) se reduce a 33.5 M2, y en algunos casos hasta 31.05 M2, por lo que el programa está lejos de "acabar con el hacinamiento" de las vecindades.
- La decisión de construir hasta tres niveles de altura en razón de la seguridad física y de la imagen urbana, además de cuestionable, no permitió aprovechar mejor el suelo, un bien caro y limitado: recientemente se han construido inmuebles destinados a vivienda con seis niveles de altura, son seguros y se ubican en el perímetro A del centro histórico.

La mayor limitación del programa fue que no se reprodujo, y que sus innovadores instrumentos de gestión, acceso al suelo, financiamiento, operación e intervención sobre el patrimonio –señalados arriba-, no se institucionalizaron. Así, las expectativas tan optimistas cuando se concluyó el programa no se alcanzaron. RHP no desencadenó un proceso de regeneración habitacional y urbana y de acuerdo a algunos autores, tampoco tuvo impactos significativos en el mercado inmobiliario.

## B. EL PROGRAMA FASE II

La Segunda Fase del Programa Emergente de Vivienda se creó el 27/06/1986 ante las presiones de las organizaciones de damnificados durante el año de 1986, en términos de ampliar los decretos expropiatorios para incluir otros inmuebles dañados por los sismos. El gobierno federal y el poder legislativo respondieron que no había recursos para realizar nuevas expropiaciones y que la atención a esa demanda se haría en una segunda fase del programa emergente. Así, se creó un nuevo fideicomiso con patrimonio propio y recursos financieros provenientes de fuentes públicas, la cooperación internacional, fundaciones y un crédito del Banco Mundial (83% del presupuesto) Este programa realizó **12,670 acciones de vivienda en 367 predios**, y parte de otras condiciones y reglas de operación:

- La población fue convocada a través de anuncios en los diarios y debía cubrir varios requisitos: ingresos no mayores a 2.5 veces el salario mínimo, comprobar la residencia y que el inmueble habitado fue dañado gravemente por los sismos, así como aportar un enganche equivalente al 10% del costo de la vivienda.
- El suelo se adquiere por negociación y compraventa y su costo se incorpora al crédito que adquiere la población.
- Se establecieron montos máximos de crédito del orden de las 1,500 veces el salario mínimo, lo que resultó muy limitado por el costo del suelo.



Fase II aplicó algunas de las estrategias utilizadas por RHP: reubicación de población en campamentos (de RHP); exención de cajones de estacionamiento en una zona del centro; diseño de 4 prototipos de vivienda; rehabilitación de inmuebles patrimoniales, y demolición y construcción de obra nueva en predios no catalogados. El 88.6% de los proyectos se realizó sobre inmuebles afectados por los sismos y el 11.4% en 43 baldíos adquiridos en la periferia de la ciudad, en donde fue posible construir más viviendas y estacionamientos. 79% de las viviendas realizadas fueron obra nueva (239 predios), 16% obras de rehabilitación (60 predios) y 5% obra mixta (18 predios).

**Ubicación de obras de Fase II, 1988**

Es evidente que, por varias causas, el programa dio **prioridad a la construcción de vivienda nueva en predios adquiridos en otras partes de la ciudad:**

- Dificultad para adquirir suelo en el centro: propietarios que exigían altos precios, complicadas negociaciones e irregularidades jurídicas.
- Facilidad para cumplir más rápido las metas. El uso de prototipos permitió sistematizar el proceso de elaboración de proyectos, estimación de costos y realización de obra.
- La rehabilitación requiere de una investigación previa y de técnicos de proyecto y obra relativamente especializados; no es fácil determinar su costo de antemano; y algunos elementos sólo se pueden valorar después de demoler los añadidos (Fase II, 1988: 33). Curiosamente la misma publicación (Fase II, 1988: 100) dice que "Se comenzó a desvanecer el mito" de que la rehabilitación de inmuebles es más costosa que su demolición y construcción de vivienda nueva. En la práctica se priorizó lo contrario.

No hay información desglosada para el **centro histórico**. Sin embargo, una lectura del plano anterior indica que alrededor de **67 proyectos** se realizaron en ese territorio (18% del total de proyectos del programa): **59 son de obra nueva y 8 de rehabilitación.**

**Aspectos positivos:** Otras familias damnificadas por los sismos de 1985 fueron atendidas, aunque en condiciones totalmente diferentes, y mayoritariamente tampoco fueron desplazadas de sus barrios.

**Aspectos negativos:** Priscilla Connoly (1987) llama a este programa "el regreso a la normalidad", porque aunque surge en "abierto reconocimiento a las fallas e insuficiencias de RHP", ya no tiene vínculos con las innovaciones del programa antecesor y la gestión de los proyectos de vivienda se realizan de manera "tradicional": ya no hay expropiaciones ni ayudas para renta; la población paga el costo del suelo, aporta un enganche, comprueba determinados ingresos y que su vivienda fue dañada por los sismos; y los proyectos son gestionados a través de presión de las organizaciones sociales.

### **C. EL FIVIDESU Y LA ERRADICACIÓN DE CAMPAMENTOS**

Para contener el crecimiento indefinido de los campamentos, concebidos como alojamiento provisional para damnificados por los sismos de 1985, en 1993 se encargó al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, FIVIDESU (creado en 1983), la realización del "Programa campamentos". El objetivo era evitar los desdoblamientos de las familias, la corrupción y extinguir esta forma de alojamiento "crónico" y de gestión de vivienda, en donde a medida que las familias recibían su vivienda y desalojaban los campamentos, aparecían nuevos "damnificados" por los sismos. En 1992 las autoridades avanzaron en el reconocimiento de la población residente de campamentos, a quienes había que restituir una vivienda, y en la realización de un censo socioeconómico. Con base en ello se estableció que se debían atender 23 campamentos (3 en el centro histórico) en predios adquiridos, expropiados o desincorporados, para albergar a 1,500 familias. Sin embargo, por problemas financieros en enero de 1995 no se había terminado ninguna de las 17 obras en curso y 3 predios habían sido invadidos por otras organizaciones demandantes de vivienda (FIVIDESU, 1995). Varios campamentos han sobrevivido hasta fechas recientes.

## D. FIDEICOMISO CASA PROPIA

Para librar el problema del acceso a la propiedad del suelo y como secuela de RHP y Fase II, se creó el Fideicomiso Casa Propia o FICAPRO (16/11/1987). Su misión era mantener el arraigo de la población en áreas centrales a través de la adquisición de inmuebles a favor de sus inquilinos, mediante la compra directa a sus propietarios y el otorgamiento de créditos a sus habitantes. Se financiaba el 70% del costo de adquisición y originalmente se complementaría con dos programas, uno de sustitución de vivienda precaria o en riesgo, y otro de mejoramiento: la idea era que las familias además de adquirir los inmuebles pudieran mejorar o reconstruir las viviendas. Esto no siempre ocurrió, de ahí que una imagen de este programa fue que adquiriría ruinas. Desde 1990 la institución no tuvo recursos para adquirir inmuebles y su función se redujo al apoyo de los inquilinos en la negociación con los propietarios y la realización de avalúos. Según el DDF (1997) el FICAPRO convirtió a 20 mil inquilinos en propietarios entre 1987 y 1995. Además, esa institución tuvo otras encomiendas, que por indefinición política, limitaciones de su figura jurídica o por ausencia de recursos no realizó: en 1995 se pretendió que impulsara un programa de "Vivienda digna" para atender la problemática de las vecindades de alto riesgo a través de la expropiación; y en 1997 se proyectó atender la problemática social del descongelamiento de las rentas, creando opciones habitacionales para inquilinos que se alojaban en ese régimen de alquiler. No hay datos completos de los inmuebles adquiridos en el centro histórico. Sin embargo, en 1998 funcionarios del instituto facilitaron una lista de 71 inmuebles que habían sido adquiridos por sus inquilinos en ese territorio: 44 se encontraban en el perímetro A y 27 en el B; predominaban los edificios de departamentos de cuatro niveles; se encontraban en regulares condiciones físicas y sólo había 3 vecindades en mal estado físico. En cualquier caso, el impacto de este programa fue reducido.

### 8.2. LA GESTIÓN CARDENISTA: BASES PARA UN PROGRAMA HABITACIONAL Y DE REGENERACIÓN URBANA

Diez años después de la realización de RHP el primer gobierno democráticamente electo del D.F. (1997) se planteó el desafío de retener y recuperar la función habitacional, y de enfrentar la problemática de la vivienda tugurizada, como una condición básica para la regeneración social, económica y física, y el desarrollo integral del centro histórico de la Ciudad de México. La coordinación de ambas tareas se encomendó al Fideicomiso Centro Histórico (FCH), institución que apoyó la realización de proyectos de vivienda con usos mixtos para diversos grupos socioeconómicos y distintas fuentes de financiamiento: en total se realizaron 850 acciones de vivienda y 46 locales comerciales en 30 predios.

- Aunque fue una prioridad apoyar la realización de proyectos de vivienda para **población de bajos ingresos** que habita **inmuebles tugurizados con valor patrimonial**, en la práctica se realizaron muy pocas acciones (134 viviendas en 7 inmuebles). Sin embargo, se crearon algunas condiciones básicas para ello: incluir una línea de financiamiento y subsidios en el Instituto de Vivienda del D.F.; y crear un Fondo de Salvamento para cofinanciar los sobrecostos de rehabilitación de inmuebles patrimoniales.
- Se rehabilitaron total o parcialmente 162 viviendas y 39 locales comerciales con recursos de sus **propietarios**. Algunas de éstas operaciones constituyen ejemplos de procesos

de "rehabilitación progresiva", estrategia de intervención que hace frente a la ausencia de suficientes recursos financieros de los propietarios y la falta de créditos bancarios. La mayor parte de estas viviendas se destinan a población con ingresos medios, pero en algunos casos éstas se destinan a población residente de bajos ingresos.

- Se realizaron 554 viviendas nuevas, mayoritariamente de las llamadas de "interés social" en 9 predios con financiamiento de un organismo federal y de **desarrolladores inmobiliarios**. Estos proyectos se ubican mayoritariamente en el perímetro B.

Estos tres universos de proyectos de vivienda se realizaron con actores, financiamiento y lógicas de actuación diferentes, pero con el común denominador de una institución (FCH) que facilitó su realización. Por ello, se analiza el papel que jugó el recién creado (1998) Instituto de Vivienda del D.F. (INVI) y el FCH, y después se describen las experiencias realizadas.

### **A. El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, 1997 – 2000, ambiciosas metas y escasos proyectos realizados**

El INVI fue creado en octubre de 1998 por el Jefe de Gobierno como un organismo público descentralizado con la misión de facilitar a la población de bajos ingresos del D.F. el acceso a una vivienda digna, y de implementar una política habitacional fundamentada en el reconocimiento a los derechos humanos. El INVI estableció seis programas que se adecuan a diversas situaciones sociales, urbanas y del proceso productivo de la vivienda, que se combinan con esquemas financieros acordes a la capacidad de pago de la población:

- Los **programas** eran de Vivienda: 1. Nueva terminada, 2. Nueva progresiva, 3. En uso (compra a terceros), 4. Sustitución, 5. Nueva en lote familiar y 6. Mejoramiento y ampliación. Los dos últimos aplican en predios donde ya existe una vivienda.
- **Las líneas de crédito** son 1. Adquisición de suelo o vivienda, 2. Estudios y proyectos, 3. Urbanización, 4. Rehabilitación, 5. Edificación y 6. Apoyo a la producción. Adicional y posteriormente se crearon dos líneas de crédito: 7. Demolición y 8. Rehabilitación de locales comerciales. Esto último fue un acierto, pues los organismos públicos de vivienda normalmente otorgan financiamiento para vivienda, en tanto que en la ciudad, particularmente las áreas centrales, muchos inmuebles presentan una mezcla de usos.

La población objetivo del INVI es la excluida del mercado habitacional formal y debe ser: ser jefes/as de familia, mayor de 18 y menor de 64 años, tener dependientes económicos, no poseer una vivienda en el D.F. (no aplica en los programas de mejoramiento), e ingresos individuales o conyugales de hasta 4.7 o 7 veces el salario mínimo (VSM).

Los **créditos** se otorgan en veces el salario mínimo y son individuales, independientemente de que la gestión se realice en grupo. No se cobra tasa de interés y el monto del crédito se ajusta en función de los aumentos al salario mínimo. Cuando el monto del proyecto de vivienda rebasa los topes de financiamiento del INVI, los recursos adicionales son aportados por la población. El INVI otorga ayudas de beneficio social en dos vertientes: subsidio al frente por un monto de 530 VSM para disminuir el monto de los créditos en los programas de sustitución y de vivienda nueva; y 2,000 VSM por vivienda para inmuebles ubicados en el centro histórico, para la rehabilitación de áreas comunes y fachadas. La recuperación de



crédito la realiza otra institución, llamada Fideicomiso de Recuperación Crediticia y Vivienda Popular, FIDERE II, que a su vez otorga subsidios adicionales por pago oportuno (15% del monto mensual) y pago anticipado (5%). Los recursos recuperados se canalizan a la Secretaría de Finanzas del D.F.. Por estas razones, para el BID (2000)<sup>66</sup> no se puede desarrollar un sistema de financiamiento de vivienda de interés social "sustentable" y de largo plazo con el INVI:

1. Tiene un complicado sistema de otorgamiento de seis líneas de crédito con diferentes plazos de recuperación que se otorgan de manera secuencial o integral, aplicables a través de seis programas de vivienda.
2. No hay transparencia en su complicado sistema de subsidios diferenciado (al frente, a la tasa de interés, a la ubicación del proyecto, al pago puntual). Según un escenario de corridas financieras hechas por el BID, en donde las seis líneas de crédito se aplican en conjunto y se contabilizan las tasas de interés que operan en el mercado crediticio: A. En el programa de vivienda nueva terminada se subsidia el 49.7% del costo total de la vivienda, B. En el de vivienda en uso el 78% y C. En el de Mejoramiento y ampliación de vivienda el 30% (aquí el subsidio total es menor porque los plazos de recuperación son menores e impactan menos las tasas de interés).
3. Alta morosidad en la recuperación crediticia. Según datos proporcionados al BID por el FIDERE: de la cartera nueva de créditos INVI (1998 – 2000) el 13% tenía más de 7 cuotas vencidas; 18% entre 4 y 6 cuotas vencidas, y 57% entre 1 y 3 cuotas vencidas; y de la cartera gubernamental (FIVIDESU, FICAPRO y RHP) había el 52% de morosidad.
4. El INVI no se responsabiliza de la recuperación crediticia y el financiamiento recuperado no se reinvierte en el Instituto para cubrir sus gastos operativos y otorgar más créditos.

El BID concluía que los créditos se regalan; el gobierno es "muy mal prestamista"; el INVI no puede funcionar sin apoyo del gobierno; y la vivienda que produce es altamente subsidiada. Más allá de los intereses que representa el banco, este estudio hace evidente varios aspectos del funcionamiento de la política habitacional: 1. Combatir el rezago habitacional, la demanda creciente y las situaciones de vivienda en riesgo, requieren de montos de financiamiento y subsidio muy altos; 2. El gobierno local invierte recursos en vivienda a fondo perdido o espera recuperar sólo una porción significativa; 3. Las familias de bajos ingresos no pueden pagar un crédito blando y altamente subsidiado o se aprovechan de la ausencia de mecanismos coercitivos de cobro; y 4. No hay interés en que los recursos que se recuperan se reinviertan en el INVI.

**Pocas acciones de vivienda:** Según el Informe de Gestión del INVI, 1997 – 2000 hasta diciembre de 2000, el Instituto había realizado: 3,088 viviendas nuevas en 34 predios; 1,672 acciones de sustitución de vivienda en 68 inmuebles; 150 viviendas rehabilitadas en 6 inmuebles con valor patrimonial; 5,820 acciones de mejoramiento de vivienda; y la expropiación de 60 predios en donde se construyeron 1,300 acciones de vivienda. Otro documento oficial de octubre de 2000 (Solis, 2000) cita datos diferentes sobre las acciones de vivienda realizadas en ese mismo período, que en conjunto suman poco más de 11,200

<sup>66</sup> Este informe se realizó en el marco de la visita de una misión del BID (junio y septiembre de 2000) para explorar posibilidades de financiamiento a algunos proyectos prioritarios para el gobierno cardenista: 1. Vivienda; 2. Centro Histórico; y 3. Proyectos derivados de los Programas Parciales de Desarrollo Urbano.



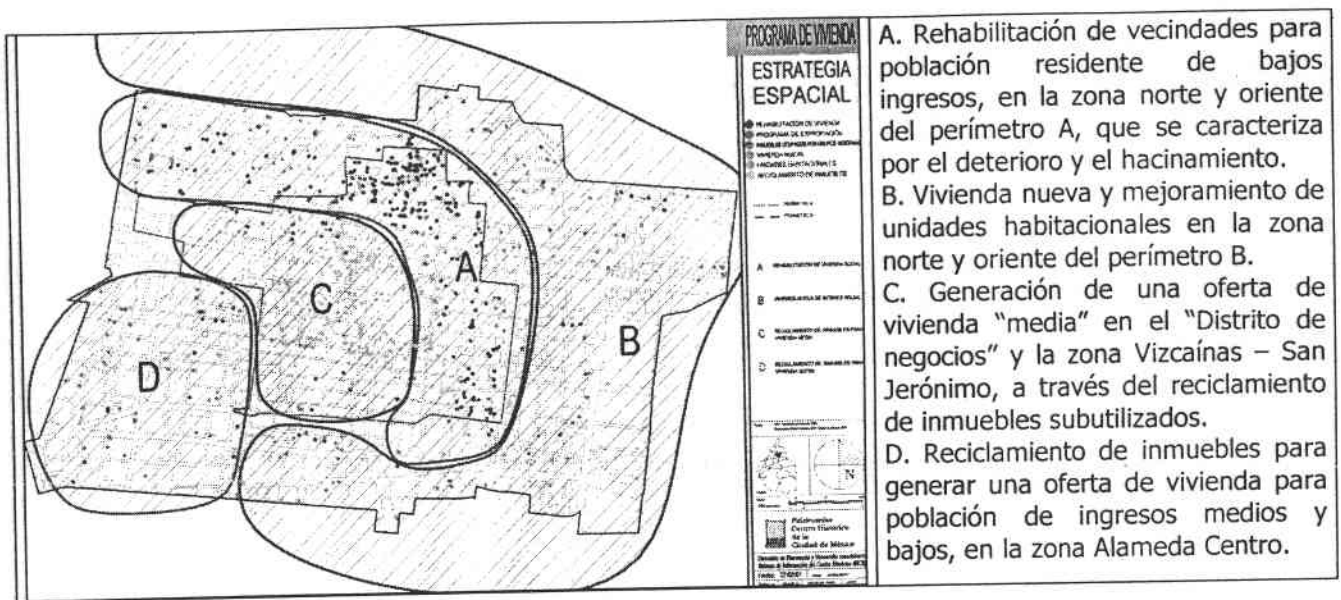
viviendas nuevas y 5,200 acciones de mejoramiento habitacional. En cualquier caso las acciones realizadas por el INVI fueron pocas y **los proyectos realizados en el centro histórico fueron aún más escasos**: 5 proyectos de rehabilitación de vivienda (uno de ellos inconcluso), 2 de mejoramiento de vivienda y la adquisición de un inmueble objeto de un programa de cooperación con la Junta de Andalucía.

Además, desde su creación, el INVI arrastra algunas limitaciones: 1. Atiende de manera muy escasa la demanda individual y de la demanda organizada privilegia a las grandes organizaciones sociales demandantes de vivienda que conocen los vericuetos de la burocracia y despliegan formas coercitivas de lucha que les permiten negociar con la autoridad el financiamiento de proyectos habitacionales para sus agremiados. Este tipo de gestión, corporativista y clientelar, ha demostrado no ser patrimonio exclusivo del partido de Estado que gobernó el país por más de 70 años. 2. La figura de "deudor solidario" para atender a los adultos mayores que no son sujeto de crédito, parecería oportuna si se tratara de una solución excepcional a un problema personal, pero no parece adecuada para enfrentar un problema social constituido por la concentración "viejitos" en áreas centrales, pues al final la vivienda destinada a un adulto mayor se hereda a un tercero que le da otro uso, y con ello se pierde la función social de la misma, mientras que el INVI se enfrenta a la presencia de adultos mayores en otros proyectos. 3. A menudo los topes de financiamiento son insuficientes para rehabilitar inmuebles y adquirir predios en el centro histórico.

## **B. El Fideicomiso Centro Histórico: una visión integral de la problemática habitacional**

Generalmente los organismos públicos de vivienda tienen una visión estrecha ("viviendista") de la cuestión habitacional, debido a lógicas de actuación rígidamente sectorizadas, una comprensión unidimensional del tema o porque la dinámica de su actuación responde a la consecución de determinadas metas. A diferencia de ellos, el FCH –que no tenía atribuciones ni realizaba directamente acciones de vivienda y que apenas si tenía recursos públicos para operar- partía de una comprensión multidimensional y multifactorial de la problemática urbana y habitacional del centro histórico. En la gestión cardenista los funcionarios del FCH pertenecían a una corriente de pensamiento (construida desde la década de 1970 a través del trabajo de ONG y académicos con organizaciones sociales) que entiende que los desafíos no consisten únicamente en "resolver" el problema habitacional, sino en combatir la pobreza y "construir ciudad". Esta visión está vertida en varios documentos realizados durante ese período. En uno de ellos (Coulomb y Delgadillo, 2001) se describen las estrategias que el FCH pretendía impulsar:

- a. Construir ciudad a través del principio de mezcla de usos del suelo: locales comerciales y de servicios en los frentes de edificios y plantas bajas; y vivienda en el interior de los inmuebles y las plantas altas, para cruzar financiamientos y subsidios (vender los locales comerciales a precio de mercado y subsidiar la vivienda de interés social).
- b. Estrategia espacial incluyente y diversa: oferta diferenciada de vivienda para distintos estratos socioeconómicos en propiedad y alquiler, y en los distintos territorios, partiendo del reconocimiento de las tendencias históricas del poblamiento.



A. Rehabilitación de vecindades para población residente de bajos ingresos, en la zona norte y oriente del perímetro A, que se caracteriza por el deterioro y el hacinamiento.

B. Vivienda nueva y mejoramiento de unidades habitacionales en la zona norte y oriente del perímetro B.

C. Generación de una oferta de vivienda "media" en el "Distrito de negocios" y la zona Vizcainas - San Jerónimo, a través del reciclamiento de inmuebles subutilizados.

D. Reciclamiento de inmuebles para generar una oferta de vivienda para población de ingresos medios y bajos, en la zona Alameda Centro.

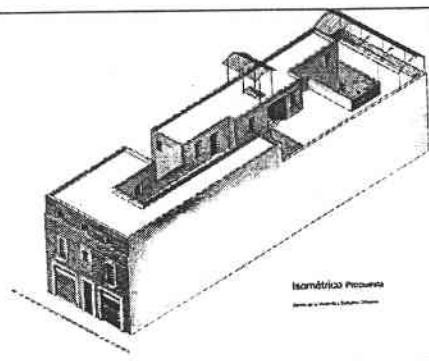
- c. Mejoramiento barrial para contribuir al arraigo de la población: mejoramiento del espacio público e infraestructura y generación de equipamiento de barrio. En este sentido se sostenía que realizar viviendas sin entender el contexto urbano específico es una acción condenada al fracaso: porque hay zonas donde la redensificación no contribuye a mejorar el hábitat o donde las viviendas cambian rápidamente de destino.
- d. Estrategia financiera múltiple: sumar al financiamiento público local y federal, el ahorro de la gente y los recursos privados de los propietarios y desarrolladores inmobiliarios.
- e. Utilización de diversos subsidios provenientes del gobierno local, la venta de locales comerciales a precios de mercado, el Fondo de Salvamento del FCH y del Sistema de Transferencia de Potencial de Desarrollo.
- f. Actuación simultánea y escalonada para abarcar integralmente el territorio y atender de manera incluyente a los diversos grupos sociales, las acciones deberían realizarse de manera simultánea y escalonada, y provocar un efecto multiplicatorio. Esta estrategia en parte facilitaría la desocupación de inmuebles para su rehabilitación y eliminaría la necesidad de los campamentos y la renta de otra vivienda.
- g. Incrementar la escala de intervención en vivienda a través del incremento de financiamiento público, la generación de una bolsa de suelo con la expropiación de inmuebles y baldíos en situación jurídica irregular, y la realización de diagnósticos (social, técnico y jurídico) en un universo considerable de inmuebles.

La mayor parte de las estrategias propuestas no se llevaron a cabo. En las acciones que el FCH impulsó sólo pudo contribuir a la mezcla de uso del suelo, de financiamiento y en términos generales responden a la estrategia espacial descrita. Para impulsar su propuesta el FCH desplegó varias actividades. En materia de planeación se realizaron varios talleres con participación de diversos actores involucrados en la diversa problemática habitacional. En materia de instrumentos se impulsó el establecimiento de 1. Una Mesa de Proyectos (que ahora funciona en la SEDUVI) en donde participan las autoridades federales y locales encargadas de la salvaguarda del patrimonio, para unificar los criterios de intervención edilicia y facilitar el otorgamiento de las licencias correspondientes; y 2. Un Fondo de Salvamento creado en septiembre de 1998 en el FCH, para apoyar los esfuerzos que la población y el gobierno local realizan para rehabilitar inmuebles deteriorados con valor

patrimonial y habitados por población de bajos ingresos. El fondo se constituyó con donativos del sector público y privado, y tuvo una vida corta y recursos escasos: financió la rehabilitación de fachadas en 4 inmuebles y las áreas comunes en otros 3 inmuebles con una inversión total de \$ 596,036 pesos.

**Proyectos no realizados y en proceso 1998 – 2001:** El FCH trabajó en la gestión de más de 20 proyectos de rehabilitación y construcción de vivienda social, que se encontraban en diferentes fases de gestión, algunos de ellos se estancaron por problemas vinculados con la situación jurídica, la organización de inquilinos, etcétera.

El FCH promovía la realización de un proyecto de **vivienda para indígenas Mazahuas** (Cuba 53) en cofinanciamento con el INVI. El proyecto incluye 14 Viviendas con superficies de 50 M2 con baño, cocina, dos recámaras y sala comedor; un espacio de usos múltiples que funge como sala de juntas, guardería y salón de clases; y un local para el desarrollo de un proyecto productivo. El INVI financiaría la rehabilitación de las viviendas que se entregarían en régimen de propiedad y el FCH mantendría los locales comerciales. En uno de ellos funcionaría un proyecto productivo de la organización indígena llamado "Todo de Maíz". El proyecto había sido aprobado por el INVI, pero por ausencia de recursos del FCH no se finalizó la adquisición del inmueble.

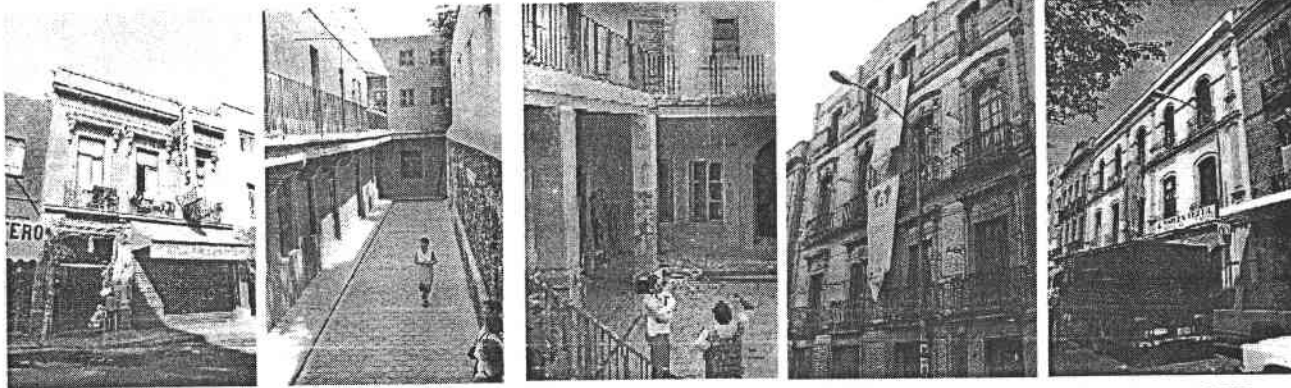


En el marco de una estrategia habitacional amplia, el FCH apoyó la reubicación de población que habitaba en la calle (campamento de Leandro Valle) y en situación de riesgo (Guatemala 22), en viviendas construidas por el INVI en otra parte de la ciudad.

El FCH gozaba de una situación privilegiada y de ventajas y desventajas, para promover los proyectos de vivienda para diversos grupos socioeconómicos: 1. Tenía la encomienda de facilitar la realización de proyectos en el centro histórico (trámites, licencias de construcción y tramitación de incentivos fiscales), por lo que varios actores procuraban el apoyo institucional, en gran parte gratuito. Ello reforzaba su capacidad de interlocución con propietarios, inversionistas, vecinos, entidades federales y locales encargadas de la salvaguarda del patrimonio, la vivienda y el desarrollo urbano; 2. No tenía la atribución ni recursos para realizar viviendas, pero tampoco era objeto de presión por parte de las organizaciones sociales demandantes de vivienda.

Finalmente, en la gestión de los proyectos de vivienda que promovía el FCH ante el INVI se presentaban algunos problemas que dificultaban su realización: falta de recursos para realizar los estudios previos y los proyectos. El INVI financia estos rubros, pero cuando los proyectos han sido aprobados. Es decir, para tener recursos para realizar los proyectos se necesita que los proyectos ya estén hechos y sean aprobados. Esta situación se libra cuando la población o el arquitecto asumen los costos, pero esto lleva a otro problema: los proyectos se realizan sin una evaluación profunda del estado físico de los inmuebles y en el transcurso de la realización de las obras aparecen situaciones no previstas que implican la modificación de obras e incrementos al financiamiento asignado.

## 8.2.A. REHABILITACIÓN DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS promovida por el FCH con financiamiento del INVI, 1998 - 2001



Argentina 38

B. Domínguez 76

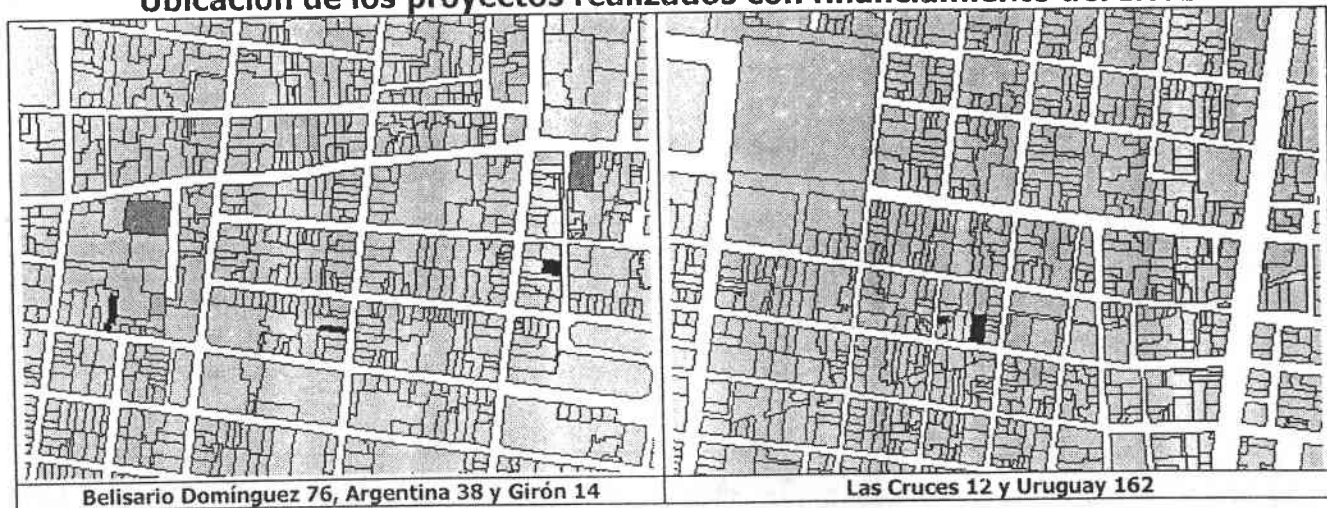
Girón 14

Las Cruces 12

Uruguay 162

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** El FCH promovía a partir de 1998 un *Programa de Regeneración Urbana para el Centro Histórico*, que pretende retener la función habitacional y enfrentar la problemática de la vivienda deteriorada en inmuebles con valor patrimonial, habitados por población de bajos ingresos. Asimismo, la población residente realizaba esfuerzos para mejorar su vivienda: tres inmuebles habían sido adquiridos y objeto de algún tipo de mejoramiento con recursos de los inquilinos (introducción de sanitarios, rehabilitación parcial de algunas viviendas o reestructuración de una parte del inmueble).

### Ubicación de los proyectos realizados con financiamiento del INVI



Belisario Domínguez 76, Argentina 38 y Girón 14

Las Cruces 12 y Uruguay 162

**ANTECEDENTES:** Los cinco inmuebles objeto de rehabilitación se ubican en el Perímetro A del centro histórico y cuatro son monumentos históricos catalogados por el INAH, tres de ellos se encontraban deshabitados debido a su pésimo estado físico y el resto habitados. Asimismo, de los dos edificios objeto de acciones de mejoramiento, uno se ubica en el perímetro A (Cinco de Febrero 68) y fue rehabilitado por RHP entre 1987 y 1988, y el otro (Libertad 54) enfrente del perímetro B.

**Argentina 38:** Edificio del siglo XIX de dos niveles, la planta baja fue modificada para ampliar un local comercial. El resto del inmueble conserva el partido arquitectónico con los

espacios habitacionales agrupados en torno a lo queda del patio y a un angosto pasillo en planta alta. Se conservan elementos ornamentales: barandales con maceteros en los corredores del primer piso, la estructura de un domo que cubre un pequeño patio en planta alta y los mosaicos que recubren los muros de la escalera y pasillos en planta alta. Las viviendas se mantuvieron deshabitadas durante algunos años. En 2003 se incendió parte del inmueble, por lo que éste ingresó en un nuevo programa emergente de vivienda.

**Belisario Domínguez 76:** Inmueble decimonónico de dos niveles construido sobre una parte del predio que ocupaba el convento de Santo Domingo, expropiado, parcelado y vendido en lotes a mediados del siglo XIX. Se trataba de una vecindad con las habitaciones agrupadas en torno a un patio en planta baja y un corredor en planta alta. 19 familias de inquilinos (incluyendo los 2 que ocupan los comercios) compraron el inmueble a mediados de la década de 1990. El inmueble se mantuvo deshabitado durante más de 4 años, debido a la situación de riesgo y falta de recursos para rehabilitarlo. El patio estaba lleno de escombros producto de los derrumbes de la cubierta y entrepisos... para evitar que fuera invadido por parte de indigentes, delincuentes u organizaciones demandantes de vivienda. En 1997 dos jefas de familia iniciaron obras de rehabilitación que no concluyeron.

**Girón 14:** Casa del siglo XVIII transformada en vecindad en el siglo XX, la fachada se reconstruyó posteriormente en lenguaje "Art decó". Las habitaciones se agrupan en torno a un patio central con corredores cubiertos en planta baja y en torno a corredores en planta alta. El inmueble fue adquirido por 15 familias a mediados de la década de 1990, quienes iniciaron obras de rehabilitación con recursos propios, que no pudieron concluir, por lo que la mayor parte del inmueble permaneció vacío durante casi dos años, desde entonces una parte ha sido usado como bodega. El inmueble se ubica en una zona que además del deterioro es fuertemente ocupado por una gran actividad informal en la vía pública.

**Las Cruces 12:** Edificio de 4 niveles del siglo XVIII. Originalmente constaba de dos niveles, el tercero se construyó en el siglo XIX y del siglo XX son el cuarto nivel, las subdivisiones de las habitaciones, la reubicación de la escalera en el patio (por el fraccionamiento y venta de una parte del inmueble) y el recubrimiento de la fachada con azulejos. Los inquilinos adquirieron el inmueble en 1986 (escriturado en 1988) por un monto de un millón de viejos pesos<sup>67</sup>. Gracias al apoyo de algunos programas del DDF reestructuraron entre 1994 y 1996 el inmueble y dos familias introdujeron baños al interior de las viviendas.

**Uruguay 162:** Inmueble del siglo XIX construido expresamente para viviendas en alquiler y dos locales comerciales. Tiene tres niveles y dos patios divididos por escaleras centrales, en torno a los cuales se agrupan las habitaciones. Las viviendas fueron adquiridas en 1998 por sus habitantes a través de un crédito del INVI.

## OBJETIVOS

- Para el FCH recuperar la función habitacional del centro histórico y contribuir a la conservación y rescate del patrimonio, así como atender la problemática de las vecindades en riesgo de derrumbe, para salvaguardar la vida de la población residente.

<sup>67</sup> La reforma monetaria de 1988 eliminó tres ceros a los billetes: Mil viejos pesos equivalen a Un nuevo peso.



- Para la población beneficiaria: rehabilitar su propiedad y dejar de pagar renta para invertir esos recursos en su patrimonio propio, o bien, acceder a la propiedad de la vivienda que habitaban y continuar viviendo en el centro de la ciudad.  
En todos los casos se trata de vivienda en propiedad.

**ACCESO AL SUELO:** Dos predios fueron adquiridos por sus inquilinos con financiamiento del INVI en 1998 en 2 millones y en 800 mil pesos respectivamente (Uruguay 162 y Argentina 38), y el resto fue adquirido por sus inquilinos con recursos propios a fines de la década de 1980 y mediados de la de 1990.

**FINANCIAMIENTO:** Aportado por el INVI (crédito y subsidios), el Fondo de Salvamento del FCH (subsidios) y la población beneficiada (ahorro e inmuebles).

**Rehabilitación:** Los montos de obra en 2001 eran:

#### Inversión: Proyectos realizados con financiamiento INVI, 1998 – 2001

PROYECTO	Tipo de Obra	Viviendas	Locales	MH	Inversión Total*	Costo Obra	Costo de inmueble	Superficie	
								Lote	Const
Argentina 38	Adquisición y rehabilitación	17	1	MH	2,592,852	1,767,856	800	364	684
Belisario Domínguez 76	Rehabilitación	17	2	MH	2,423,647	2,393,971		553	1,063
Girón 14	Rehabilitación	15	0	MH	2,004,019	1,971,384		525	1,085
Las Cruces 12	Rehabilitación	6	2	MH	1,097,790	1,087,054		162	678
Uruguay 162	Adquisición y rehabilitación	40	2	MH	7,861,977	5,633,929	2,035,128	808	2,300
<b>Subtotal</b>		<b>95</b>	<b>7</b>		<b>15,980,285</b>				
5 de Febrero 68	Mejoramiento	14	0	MH	140,000	140,000			
Libertad 54	Mejoramiento	25	0		590,000	590,000			
<b>Subtotal</b>		<b>39</b>	<b>0</b>		<b>730,000</b>				
<b>TOTAL</b>		<b>134</b>	<b>7</b>		<b>16,710,285</b>				

Fuente: Dirección de Finanzas del INVI, Noviembre 2001. \*Inversión en pesos. Valores nominales. MH Monumento

Los proyectos de mejoramiento se concluyeron sin problema alguno. Sin embargo, los cinco proyectos de rehabilitación sufrieron modificaciones en los montos presupuestados por diversas causas.

**Recuperación.** Se recupera el 100% del monto de inversión en las obras de mejoramiento y en las obras de rehabilitación: el 83% en Girón 14; el 62% en Uruguay 162 y Belisario Domínguez 76; y el 49% en Las Cruces 12 y Argentina 38. La recuperación del crédito inicia con retrasos derivado de los lentos procedimientos burocráticos del INVI (finiquito de contratos, entrega recepción de obras, etcétera). Según información proporcionada por la Gerencia de Crédito del FIDERE II, en agosto de 2001 sólo 3 de los 7 proyectos se encontraban en recuperación y ya presentaban índices de morosidad que rebasan el 50% del padrón de beneficiados:

- En Argentina 38 (crédito de adquisición del inmueble y de estudios y proyectos) sólo una familia estaba al corriente con 4 mensualidades pagadas, una adeudaba 3 cuotas, seis familias entre 1 y 2 cuotas, y nueve familias no habían pagado ninguna mensualidad.
- En Belisario Domínguez 76 (crédito de rehabilitación) once familias debían las dos primeras cuotas de amortización del crédito, una debía una cuota y cinco familias estaban al corriente.
- En Uruguay 162 (crédito de adquisición del inmueble y de estudios y proyectos) dos familias estaban al corriente con 4 cuotas pagadas, dos debían 1 cuota, tres debían 3 cuotas y las 30 familias restantes no habían pagado una sola cuota.

**Subsidios:** Las obras de rehabilitación incluyen un alto porcentaje de inversión no recuperable, otorgada por el INVI y el FCH, a través de las ayudas de beneficio social) y del Fondo de Salvamento, respectivamente: Las Cruces 12 y Argentina 38 rebasan el 50% de la inversión total; Belisario Domínguez y Uruguay 162 tienen 37% y Girón 14 el 16.5%. Además, el organismo encargado de la recuperación del crédito otorga subsidios adicionales por pago puntual y pago anticipado.

#### Subsidios: Proyectos realizados con financiamiento INVI, 1998 – 2001

INMUEBLE	Crédito INVI	Subsidio INVI	Total INVI	Subsidios FCH*	Total subsidios	Porcentaje de subsidios
Argentina 38	1,274,771	1,171,300	2,446,071	146,781	1,318,081	50.8
B. Domínguez 76	1,513,448	863,039	2,376,487	47,159	910,198	37.5
Girón 14	1,672,395	290,426	1,962,821	41,198	331,624	16.5
Las Cruces 12	547,525	375,884	923,409	174,381	550,265	50.1
Uruguay 162	4,919,460	2,756,000	7,675,460	186,517	2,942,517	37.4
5 de Febrero 68	140,000	0	140,000	0	0	0
Libertad 54	590,000	0	590,000	0	0	0

Fuente: INVI, 2001. \*El FCH financió la rehabilitación de fachadas y/o la elaboración de proyectos

**GESTIÓN:** Los proyectos fueron gestionados por el FCH ante el INVI y las entidades encargadas de la salvaguarda del patrimonio cultural. El FCH acompañó todo el proceso de atención a las organizaciones de inquilinos y al proceso constructivo hasta el 2001.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** Dos inmuebles se encontraban abandonados (Belisario Domínguez y Girón) y en tres inmuebles la población residente se realojó por su cuenta para realizar las obras de rehabilitación. La realización de obras de mejoramiento no requirió el realojamiento de la población residente.

**PROYECTO DE REHABILITACIÓN:** Los proyectos recuperan los partidos arquitectónicos respectivos, eliminan las construcciones añadidas en patios, pasillos y azoteas, y se introducen muros divisorios para incorporar viviendas completas.

**Argentina 38:** Se crean 5 viviendas en planta baja, 9 en planta alta y 3 más en un tercer nivel que se construye en la azotea al fondo del predio. Las 9 viviendas del fondo son obra nueva. 12 viviendas incluyen baño, un cuarto multiusos en planta baja y un dormitorio en tapanco. Aquí la superficies de desplante es de 24 a 26 M2, que junto con los tapancos generan superficies habitables del orden de los 36 M2.



**Belisario Domínguez 76:** En planta baja se crean 5 viviendas con cocineta, baño, sala comedor, una recámara y una superficie construida de 39.6 a 70 M2. Las 12 viviendas en planta alta incluyen cocineta, baño, sala, comedor y la alcoba y una recámara en tapanco. Tienen superficies de 31.7 a 71.9 m2 construidos (una de ellas posee 19 m2 de superficie de desplante y 12.6 m2 en tapanco). Los lavaderos, tinacos y área de tendido de ropa se colocan en la azotea.

**Girón 14:** El proyecto conserva la fachada en estilo "Art decó". Se generan 15 viviendas con baño completo, cocineta, sala comedor, dos recámaras y patio de servicio. Se incorporan 3 pozos de luz para iluminar y ventilar baños y cocinetas. Las 15 viviendas incluyen tapancos para incrementar el espacio habitable del orden de 60 M2.

**Las Cruces 12:** En planta baja se crean un local comercial con baño (53 M2) dos almacenes (48.5 M2), un baño, un vestíbulo y patio. En los 3 pisos superiores hay dos viviendas por nivel con una superficie de 62.1 a 78.5 M2, cada una contiene baño, cocineta comedor, estancia y dos recámaras. En la azotea se ubican lavaderos y áreas de tendido.

**Uruguay 162:** El proyecto genera 40 viviendas, 6 de ellas no incluyen tapancos y el resto se resuelve con tapancos e incluyen cocineta, sala comedor, baño y dos recámaras en "planta alta". 10 viviendas presentan superficies de 44.3 a 48.3 M2 construidos; 8 viviendas una superficie de 56.3 a 57.9 M2; 21 viviendas superficies de 67.4 a 70.6 M2; y una vivienda tiene 89.4 M2 (sin tapanco y ubicado al frente del inmueble en segundo piso).

En 3 proyectos (Belisario Domínguez, Uruguay y Argentina) la mayor parte de las viviendas tienen superficies mínimas y se resuelven en un solo cuarto subdividido en forma horizontal (para incorporar el baño completo) y vertical (uso de tapancos para crear los dormitorios). Por ello, puede decirse que se resuelven las condiciones higiénicas pero no el hacinamiento.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La participación de la población en la realización de estos proyectos ha sido fundamental. En los tres inmuebles que habían sido adquiridos por sus inquilinos ya se habían realizado considerables mejoras edilicias con recursos propios y/o con algún apoyo de programas de gobierno. Estas iniciativas encontraron apoyo en el gobierno local para la rehabilitación definitiva de los inmuebles. Las familias beneficiadas realizaron la gestión de los proyectos ante el FCH y el INVI y determinaron el programa arquitectónico. Ellos han sido los más interesados en que las obras se realicen lo más rápido posible. Además, de acuerdo a las reglas de operación del INVI, la población beneficiaria contrata las empresas que realizan el proyecto y las obras, y ellos han tomado la última determinación en los casos en que las obras deben ajustarse a los presupuestos asignados.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** Después de que se entregaron las viviendas no hay ningún tipo de seguimiento por parte del INVI y del FCH (institución que se extinguió en 2001). El INVI no tiene atribuciones en la recuperación de la inversión realizada ni interés en vigilar que las viviendas cumplan con su cometido. En dos casos algunas viviendas han cambiado de uso: en Belisario Domínguez han aparecido dos imprentas y en Girón 14 y Argentina 38 algunas viviendas se ocupan como bodegas.

## **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

En términos cuantitativos el impacto es muy limitado, más aún si se tienen en cuenta las ambiciosas estrategias que el FCH impulsaba para recuperar la función habitacional del centro histórico y enfrentar el problema de las vecindades en riesgo de derrumbe: rehabilitar 95 viviendas en 5 inmuebles y mejorar 39 viviendas en dos inmuebles resulta un logro muy pequeño frente a las 2,500 viviendas que ocupan inmuebles patrimoniales en pésimo estado físico y requerían de una intervención urgente. Por otra parte, los proyectos se encuentran dispersos en el territorio como para tener un impacto significativo en el mismo y no se acompañaron de ninguna acción de mejoramiento barrial. Además, algunas viviendas rehabilitadas enfrentan las presiones que ejercen los procesos de terciarización.

En sentido positivo y teniendo en cuenta la escasez de recursos públicos, se puede destacar que el gobierno cardenista contribuyó a generar las bases para atender la problemática habitacional del centro histórico: 1. Se estableció una línea de financiamiento público para la rehabilitación de vivienda; 2. Se crearon instrumentos para cofinanciar las iniciativas de la población de bajos ingresos (subsidios específicos del INVI y el Fondo de Salvamento del FCH); y 3. Se promovió la mezcla de usos del suelo y de financiamiento: viviendas y locales comerciales, para abaratar los costos del suelo y cruzar subsidios. Curiosamente el inmueble ubicado en el callejón de Girón, una calle inundada de vendedores ambulantes, no contiene comercios pero ya presenta el cambio de uso de vivienda a bodega.

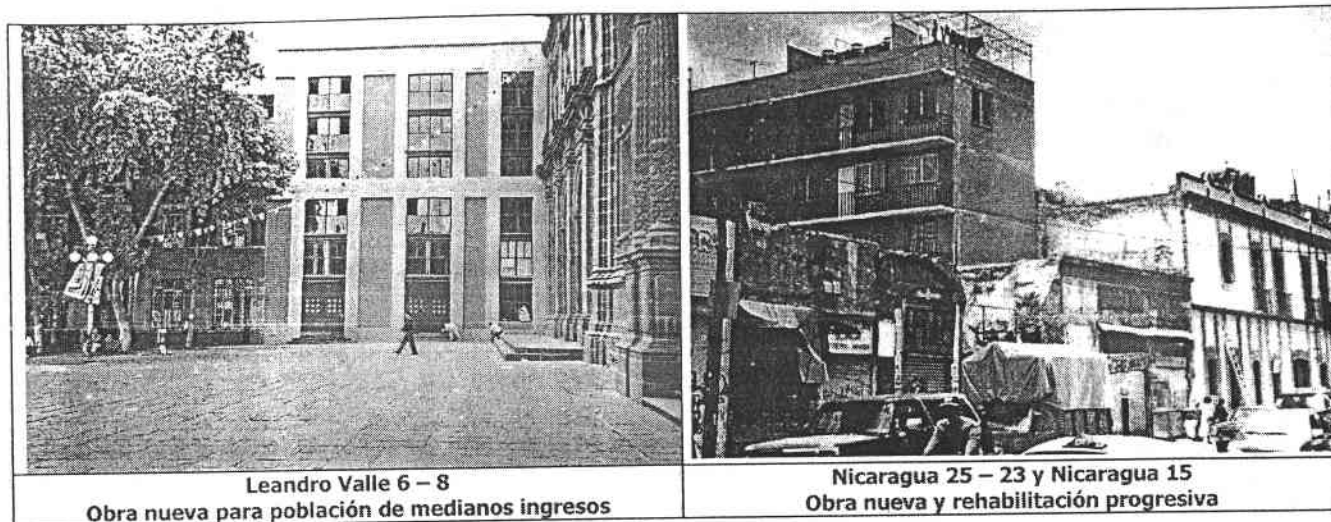
### **CONCLUSIONES**

Los proyectos realizados, lejos de seguir una acción planeada, responden a una lógica pragmática que apoya las iniciativas de la población y realiza proyectos donde se puede. En este sentido puede afirmarse que no se tuvo en cuenta el contexto territorial específico y que se apoyó la generación de vivienda en zonas donde éstas se encuentran con cierta vulnerabilidad a las presiones terciarias. Por otra parte, los proyectos realizados evidencian que el gobierno cardenista apoyó los esfuerzos de la población para mejorar sus viviendas, lo que demuestra que la población residente si se preocupa por mejorar su hábitat, lo que contribuye a la salvaguarda del patrimonio de la ciudad.

Los proyectos implican una mejora para las familias beneficiadas en términos de que no son desplazadas de los barrios centrales, permanecen en sus viviendas, construyen un patrimonio propio y se mejoran las condiciones higiénicas. Sin embargo, no necesariamente constituyen una solución con respecto al hacinamiento, pues varias viviendas son de dimensiones muy pequeñas (en ocasiones menores a las que produjo RHP), se encuentran bastante subdivididas en sentido horizontal y vertical, mientras que las familias beneficiadas se integra de varios miembros. Asimismo, los proyectos realizados evidencian cuantiosos porcentajes de subsidios (que llegan a rebasar el 50% de la inversión total), sin los cuales no se hubieran podido realizar. Ello significa que para enfrentar el universo de viviendas deterioradas, salvaguardar el patrimonio histórico y la función habitacional, se requiere de la multiplicación de recursos y del diseño de nuevas estrategias de intervención, si no se quiere continuar con la lógica actual de rehabilitar completamente sólo algunas viviendas.

## 8.2.B. REHABILITACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA CON RECURSOS DE PROPIETARIOS Y DESARROLLADORES INMOBILIARIOS

Proyectos apoyados por el FCH 1998 - 2001



Leandro Valle 6 - 8  
Obra nueva para población de medianos ingresos

Nicaragua 25 - 23 y Nicaragua 15  
Obra nueva y rehabilitación progresiva

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** 1. El FCH promovía en 1998 la generación de una oferta de vivienda para diversos grupos socioeconómicos, distinto régimen de tenencia y diferentes situaciones edilicias (edificios subutilizados, deteriorados y baldíos); 2. Propietarios que a pesar de no contar con financiamiento suficiente movilizan recursos para rehabilitar sus propiedades de manera total o progresiva, y la destinan para mantener viviendas en renta; y 3. Desarrolladores inmobiliarios que adquieren baldíos, básicamente en el perímetro B del centro histórico, para construir vivienda de interés social<sup>68</sup> o para población con ingresos medios, que se destina a régimen de propiedad y se financia con recursos de FOVI y en un caso del INFONAVIT:

- Con recursos de propietarios se rehabilitaron total o parcialmente 12 inmuebles con 132 viviendas para población de ingresos medios.
- Con promotores con financiamiento propio y de FOVI se construyeron 579 viviendas nuevas de interés social en 10 predios con una inversión de 91.4 millones de pesos. Un proyecto (25 departamentos) es para sectores con ingresos medios.

### Proyectos de vivienda realizados entre 1997 y 2000

Tipo de obra	Tipo de vivienda	Financiamiento	Inmuebles	Viviendas	Locales	Inversión
Obra nueva	Interés social y Vivienda Media	Desarrolladores Inmobiliarios/ FOVI	10	579	0	91,400,000
Rehabilitación	Vivienda media	Propietarios	12	132	36	24,317,400
<b>TOTAL</b>			<b>30</b>	<b>850</b>	<b>46</b>	<b>115,717,400</b>

**ANTECEDENTES:** 1. Los proyectos de vivienda nueva responden a la lógica del mercado habitacional de interés social. Sin embargo, es posible identificar intereses y lógicas de actuación diferentes:

<sup>68</sup> Según la *Ley de Vivienda del D.F.* una "Vivienda de interés social" es aquella cuyo precio máximo de venta al público no excede de 15 veces el salario mínimo anual en el D.F.

- Desarrolladores inmobiliarios que adquieren baldíos de dimensiones considerables para realizar proyectos que les permitan suficientes márgenes de ganancia, lo que implica la densificación de vivienda máxima permitida.
- Un proyecto de vivienda nueva para población con ingresos medios pretendía explotar las iniciativas de recuperación del centro histórico y la privilegiada ubicación del predio (Plaza Santo Domingo junto a los arcos de la Iglesia), para atraer como clientes a intelectuales y artistas de la ciudad.
- Un proyecto promovido por una organización de vendedores "ambulantes" (Nicaragua 23 – 25) liderada por la Sra. Barrios. Aquí la lógica de máxima densificación responde a los intereses de la organización de los comerciantes en la vía pública, que buscan construir el mayor número posible de viviendas para sus agremiados.

2. Los **inmuebles rehabilitados con recursos de sus propietarios** responden a otra lógica, aquí se respeta la sustancia edilicia, se generan menos viviendas y se realizan obras (totales, parciales o progresivas) de acuerdo a los recursos que se pueden movilizar. Igualmente es posible identificar diferencias en las maneras de actuación:

- Un grupo de residentes copropietarios de medianos y bajos ingresos realiza obras de rehabilitación habitacional y de comercio de manera progresiva, sin interés en recurrir a algún financiamiento público (Carmen 87).
- Un propietario (jubilado alemán) restaura y rehabilita su vivienda de "fin de semana" con recursos propios en un lapso de tiempo prolongado (Belisario Domínguez 84).
- Un mecenas del patrimonio adquirió tres inmuebles habitados por población de bajos y regulares ingresos, e inicia un proceso de rehabilitación y restauración progresiva sin expulsar a la población residente. Dos inmuebles se ubican en zonas consideradas como inseguras y alejados de los programas de "rescate" del centro histórico (Nicaragua 15 y Las Cruces 42). El otro inmueble se ubica en Mesones 171. El inmueble de Nicaragua es del siglo XVIII construido probablemente por la orden de los carmelitas para vivienda en renta, sufrió modificaciones en los siglos XIX y XX: en planta alta se tapió un corredor y desapareció una hornacina que coronaba el descanso de las escaleras.
- El FCH adquiere un inmueble deshabitado y pretendía rehabilitarlo para ofertar vivienda en renta para población de ingresos medios, aprovechando su ubicación (una calle atrás de la Asamblea Legislativa del D.F. y frente al Teatro Lírico). Este proyecto no fue concluido por falta de financiamiento.

**OBJETIVOS:** Para el FCH generar una oferta de vivienda diferenciada para los distintos estratos socioeconómicos, promover la generación de vivienda en renta, y aprovechar los baldíos para construir vivienda nueva. Para los propietarios revalorizar y mantener en buen estado su propiedad, y mejorar sus ingresos por concepto de rentas; y en algunos casos salvaguardar el patrimonio histórico. Para los desarrolladores inmobiliarios, aprovechar las oportunidades que brindan los escasos baldíos del centro histórico para generar vivienda de interés social que se comercializa en el mercado libre, o bien, a través del INFONAVIT.

**ACCESO AL SUELO:** Todos los inmuebles son de propiedad particular.

## **FINANCIAMIENTO**

**Rehabilitación:** Las obras son autofinanciadas por los propietarios o copropietarios y las inversiones dependen de la capacidad de movilización de recursos.

**Obra nueva:** Financiamiento de FOVI e INFONAVIT (un caso). Los promotores inmobiliarios aportan el suelo y una inversión inicial, comenzada la obra reciben un crédito puente para continuar y concluir la obra nueva. Las viviendas se comercializan de la siguiente manera. Con FOVI el gobierno federal aporta un subsidio para complementar el enganche de los compradores (20%), el crédito hipotecario aportado por un banco es por un monto de hasta el 72.5% del valor de la vivienda, y los beneficiarios aportan directamente como enganche un mínimo del 7.5% del valor de la vivienda.

**Recuperación:** 1. Los propietarios que rehabilitan inmuebles con sus propios recursos recuperan su inversión a través de los alquileres que cobran, con excepción de un mecenas, a quien no parece preocupar mucho la recuperación de su inversión, pues no incrementa considerablemente los montos de alquiler después de realizar las obras. 2. Los proyectos realizados con financiamiento del FOVI recuperan la inversión a través de las entidades bancarias que otorgaron el crédito en un plazo de 30 años, y en principio los pagos deben representar como máximo el 25% del ingreso mensual de las familias beneficiadas.

**Subsidios:** Los proyectos de rehabilitación de vivienda en inmuebles patrimoniales con una inversión superior a los 300 mil pesos recibían subsidios del gobierno local (reducciones fiscales del 100%) en el impuesto predial durante el tiempo de realización de las obras, el impuesto sobre adquisición de inmuebles; así como en el pago de derechos de uso de redes de agua y drenaje; de licencia de construcción; de inscripción en el Registro Público de la Propiedad; y por expedición de licencia de subdivisión, relotificación o fusión de predios. Asimismo, el GDF otorgaba reducciones fiscales para la vivienda popular<sup>69</sup> (70%) y de interés social (80%) en impuestos sobre adquisición de inmuebles, derechos de expedición de licencias de construcción, alineamiento y número oficial, constancias de zonificación y de uso de suelo, registro público de la propiedad y del comercio. Vale mencionar que los incentivos otorgados no representan montos considerables como para disparar las inversiones de los particulares. Según el propietario del inmueble de Nicaragua 15 "La condonación del predial (unos 5 Mil pesos) no es un aliciente para que la gente invierta en rehabilitar inmuebles viejos"<sup>70</sup>. Por su parte, las obras realizadas con financiamiento de FOVI y destinadas a población de bajos ingresos reciben un subsidio directo al frente de hasta el 20% del valor del enganche. Asimismo, los desarrolladores inmobiliarios reciben exenciones fiscales por la construcción de vivienda de interés social y popular.

**GESTIÓN:** La realización de trámites y licencias, así como la obtención de las exenciones fiscales, fue apoyada por el FCH ante entidades públicas respectivas.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** La mayor parte de rehabilitaciones con recursos de sus propietarios se realiza en inmuebles vacíos de inquilinos. Sin embargo, en dos casos las obras se realizaban con población habitando el inmueble: en El Carmen 87 las familias

<sup>69</sup> La *Ley de Vivienda del D.F.* define la "Vivienda popular" como aquella que no excede de 25 veces salario mínimo en el DF al año.

<sup>70</sup> Antonio Bertrán, *Reforma*, 26/08/2001.

desalojan parcialmente la vivienda o espacios objeto de rehabilitación, y en Nicaragua 15 el propietario realiza una estrategia de "ajedrez", en donde únicamente se desalojan las partes del inmueble que se rehabilitan, pero las familias ocupan otros espacios del mismo inmueble, lo que se puede realizar gracias a que no todas las viviendas estaban ocupadas.

## PROYECTOS

**Rehabilitación y restauración:** Los proyectos respetan los partidos arquitectónicos respectivos, eliminan las construcciones añadidas en patios, pasillos y azoteas, y se restauran elementos de ornato. Varios proyectos conservan comercios existentes en los frentes. En Nicaragua 15 se eliminan adiciones edilicias realizadas en el siglo XIX, que también poseen valor arquitectónico. En Belisario Domínguez 84 se introducen elementos contemporáneos: un domo cubre la escalera de caracol con huellas transparentes.

Los proyectos de **obra nueva** no mezclan los usos del suelo. Los desarrolladores inmobiliarios generalmente no contemplan la generación de locales comerciales, realizan "muros ciegos" hacia la calle. Los proyectos procuran saturar al máximo posible los predios, para ello aprovechan la vigencia de la llamada Norma de Actuación número 26, que permite construir vivienda de interés social hasta seis niveles de construcción.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** En las viviendas en régimen de propiedad no hay ningún tipo de seguimiento por parte de entidades públicas o privadas. En los proyectos de vivienda en alquiler se mantiene una relación inquilino – propietarios, ya sea directa o a través de un administrador. Las expectativas del proyecto de Leandro Valle 6 – 8, de atraer a vivir artistas e intelectuales, parecen no haberse cumplido debido a "externalidades" que rebasan a los promotores del proyecto: el inmueble goza de una ubicación incomparable (en la Plaza de Santo Domingo), pero frente a la Secretaría de Educación Pública, en donde cada año llegan los maestros de las primarias de todo el país para reclamar salarios justos, y "acampar" justo en la plaza de Santo Domingo. En la primavera del 2001 el campamento duró más de un mes. Así, varios departamentos fueron abandonados por sus nuevos propietarios y subarrendados.

## IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA

Sumados los proyectos de vivienda financiados por el INVI, los rehabilitados por sus propietarios y los construidos por desarrolladores inmobiliarios, no resultan tan pocos los resultados obtenidos por el gobierno cardenista: 845 viviendas y 43 locales comerciales en 30 inmuebles por un monto de poco más de 132 Millones de pesos: 688 viviendas son de interés social y popular, y 157 para población con ingresos medios. Sin embargo, los proyectos se dispersan en el territorio y frente a un universo de más de nueve mil predios, no alcanzan a tener un impacto en el territorio. El FCH (2001) estimaba que sólo en el Distrito de Negocios había 223 inmuebles con las plantas altas desocupadas, que arrojaban una superficie de 258 mil M2 construidos capaces de albergar 4,000 departamentos de 40 a 60 metros cuadrados; y que en todo el centro histórico había 140 baldíos con una superficie aprovechable de 88,800 M2 de lote, mayoritariamente en el perímetro B, en donde se podrían realizar proyectos de vivienda, comercios y servicios y/o equipamiento de barrio.



## CONCLUSIONES

Los proyectos realizados, igual que los financiados por el INVI, no responden a una lógica de planeación y al otorgamiento de incentivos fiscales, sino a iniciativas de los propietarios y a las fuerzas del mercado. Lo que en cierto sentido refuerza la estrategia espacial de vivienda propuesta por el FCH, que responde a las tendencias históricas de poblamiento.

Los diversos actores muestran lógicas de actuación diferentes: 1. Los desarrolladores inmobiliarios buscan baldíos de considerable superficie para producir el mayor número de viviendas posible en conjuntos habitacionales que al menos rebasen las 20 viviendas, con el propósito de obtener sus estándares de ganancia. Aquí se puede incluir a la organización de vendedores "ambulantes" que igualmente lucha por densificar al máximo posible su proyecto habitacional. En este mismo sentido, es evidente que estos actores no incursionan en el reciclaje de inmuebles, porque son obras meticulosas y más costosas que la producción de vivienda estandarizada, y porque hasta el momento no existe este "nicho de mercado". 2. Los propietarios buscan mantener su propiedad en buen estado, a través de recursos propios, ante la ausencia de apoyos crediticios adecuados. Ello demuestra la necesidad de contar con una línea de financiamiento adecuada para el reciclaje edilicio y potenciar los esfuerzos que estos actores progresivamente realizan.

Los resultados son igualmente diferentes: 1. Los proyectos de vivienda nueva saturan al máximo los predios, aprovechando la Norma 26, en detrimento de la iluminación y ventilación de las viviendas en las plantas bajas (un caso extremo es el de Nicaragua 23 - 25); no incluyen comercios en planta baja y en general realizan edificios que se encierran en sí mismos. 2. Los proyectos de rehabilitación de inmuebles existentes incluyen viviendas con superficies mayores que los "cuartos redondos" que produce el INVI.

Con respecto a las obras que con dedicación progresivamente rehabilita un propietario, se destacan tres aspectos, que se pueden extender a otros casos:

- Al parecer la ubicación de los inmuebles desempeña un papel que juega a favor de los inquilinos de bajos y medianos ingresos, pues no aparece población con ingresos mayores dispuestos a disputar el uso de esos bellos inmuebles (Nicaragua 15).
- La intervención de Nicaragua 15 plantea la eterna disyuntiva entre la recuperación de los partidos "originales" y la eliminación de "añadidos", que igualmente son "históricos" y en ocasiones son de gran calidad arquitectónica y de buena factura edilicia.
- La rehabilitación progresiva que se realiza ante la ausencia de recursos suficientes, en donde la población residente se va rotando, es una estrategia que se puede seguir ante la ausencia de recursos suficientes para intervenir un inmueble completo o un conjunto de inmuebles, sin necesidad de reubicar a la población en viviendas transitorias.

Finalmente, el FCH no pudo desplegar el papel que deseaba como promotor de vivienda en alquiler, en primer lugar por falta de recursos para culminar la obra, y después porque la institución fue extinguida.

### Lista de proyectos realizados por propietarios con apoyo del FCH, 1998 – 2000

PROYECTO	Tipo de Obra	Tipo de vivienda	MH	Viviendas	Locales	Inversión
Academia 14	Rehabilitación	Vivienda media	MH	5	2	1,250,000
Ayuntamiento 36 "Mexicana"	Rehabilitación	Vivienda media		20	7	3,158,349
Belisario Domínguez 84	Rehabilitación	Unifamiliar	MH	1	0	1,600,000
Cuba 41 – 43	Rehabilitación	Vivienda media Alquiler	MH	15	3	8,300,000
Del Carmen 87	Rehabilitación	Vivienda Media Copropietarios	MH	16	10	800,000
Jesús María 119	Rehabilitación	Vivienda media Alquiler	MH	7	4	2,750,000
Las Cruces 42	Rehabilitación	Vivienda media Alquiler		6	2	1,250,000
Mesones 171	Rehabilitación	Vivienda media	MH	5	0	1,300,000
Nicaragua 15	Rehabilitación	Vivienda media Alquiler	MH	20	3	1,250,000
Uruguay 120	Remozamiento	Vivienda media Alquiler		7	0	870,216
Uruguay 144	Rehabilitación	Vivienda media Alquiler	MH	15	3	288,838
Uruguay 171	Rehabilitación	Vivienda media	MH	15	2	1,500,000
<b>TOTAL</b>				<b>132</b>	<b>36</b>	<b>24,317,403</b>

Fuente: FCH 2001<sup>a</sup> y 2001b. Valores nominales.

### Lista de proyectos realizados por desarrolladores inmobiliarios con apoyo del FCH, 1998 - 2000

PROYECTO	Tipo de Obra	Tipo de vivienda	Empresa	Viviendas	Locales	Inversión
Berriozabal 45	Obra nueva	Interés social		28	0	3,360,000
Callejón de Tizapán 18	Obra nueva	Popular	SARE	40	0	5,200,000
Galeana 110	Obra nueva	Popular		26	0	3,500,000
Labradores 7	Obra nueva	Popular	SARE	80	0	10,500,000
Leandro Valle 6 y 8	Obra nueva	Vivienda media	SARE	25	0	8,000,000
Mina 32	Obra nueva	Popular	DEMET	76	0	9,120,000
Nicaragua 23 - 25	Obra nueva	Interés social	Asoc. Cívica Comercial	110	0	15,000,000
Revillagigedo 89	Obra nueva	Interés social	SARE	138	0	30,000,000
Zarco 66	Obra nueva	Popular		40	0	4,800,000
Zarco 84	Obra nueva	Popular		16	0	1,920,000
<b>TOTAL</b>				<b>579</b>	<b>0</b>	<b>91,400,000</b>

Fuente: FCH, 2001<sup>a</sup> Y 2001b. Valores nominales.

### 8.3. UNA INVERSIÓN PÚBLICA EN VIVIENDA SIN PRECEDENTES Y UN PRAGMÁTICO PROGRAMA HABITACIONAL Y DE ORDENAMIENTO URBANO, LA ADMINISTRACIÓN LOPEZOBRAADORISTA, 2001 - 2006

El segundo gobierno democrático de la ciudad de México se planteó una ambiciosa política de (financiamiento de) vivienda y una pragmática política de desarrollo urbano, en el marco de una política de austeridad que repite atender "primero a los pobres", pero que en los hechos también otorga privilegios a algunos inversionistas locales, a clases medias y a la iglesia católica (religión mayoritaria pero no única en el país). En el primer caso se trata de los programas sociales que otorgan becas a adultos mayores, a personas con discapacidad, a niñas y niños en situación de vulnerabilidad, desayunos escolares, reparto de leche, mantenimiento de unidades habitacionales, así como créditos para el acceso a una vivienda; y en el segundo caso, se pueden incluir los programas de "rescate" del centro histórico y del Paseo de la Reforma, la Plaza Mariana y los segundos pisos a las principales vialidades de la ciudad, en donde los recursos públicos se invierten a fondo perdido en beneficio de propietarios, inversionistas inmobiliarios, clero católico y usuarios de transporte privado.

Los compromisos y las directrices de la política habitacional y de desarrollo "sustentable" se plasmaron en dos documentos:

- El *Bando informativo No. 2* (07/12/2000) limita la construcción de unidades habitacionales a las cuatro Delegaciones centrales, que han perdido población y cuentan con servicios, infraestructura y equipamientos urbanos<sup>71</sup>.
- El *Acuerdo sobre Política Habitacional* (17/01/2001) establece la realización de 25,000 acciones de vivienda en el 2001 (10 mil de nueva edificación en las 4 delegaciones centrales y el resto de mejoramiento en las demás Delegaciones). Posteriormente las metas se incrementaron a 150 mil acciones para el período 2001 – 2006. Esta medida ha permitido manejar con un poco de holgura la información sobre los avances en vivienda, librando las complicaciones de la gestión, edificación y manejo del presupuesto.

En combinación con estas medidas, ante las dificultades de acceso a un suelo cada vez más encarecido (incluso a través de la "política" que antes de prever la creación de una bolsa de suelo, anuncia donde se construirá vivienda) y como consecuencia del derrumbe de un inmueble en pésimo estado físico, en una colonia central, en 2003 se inició un "Programa emergente de vivienda" para familias que habitan en inmuebles en "alto riesgo". En este último programa casi la mitad de las acciones se realizan en el centro histórico, y en cierto sentido se puede entender como una acción "compensatoria" a la inversión pública directa e indirecta que se otorga al sector privado para el rescate de esa zona patrimonial.

De acuerdo a los resultados obtenidos todo indicaba que la actual administración cumplirá sus metas, pues hasta septiembre de 2004 se habían realizado (o se habían entregado

<sup>71</sup> El Bando 2 restringe expresamente el crecimiento de la mancha urbana en nueve Delegaciones (Álvaro Obregón, Coyoacán, Cuajimalpa, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan y Xochimilco); señala que promoverá el crecimiento de población en las 4 Delegaciones centrales (Benito Juárez, Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo y Venustiano Carranza), y omite una referencia a las tres Delegaciones restantes (Azcapotzalco, G.A. Madero e Iztacalco).

créditos para realizar) 100,467 acciones de vivienda con una inversión de 7,700 millones de pesos (GDF, 2004): 45,993 son acciones de mejoramiento habitacional; y 54,474 son de vivienda nueva: 24,098 edificadas por el programa de "Vivienda en Conjunto" fundamentalmente en las 4 delegaciones centrales y el resto a través del programa de "Mejoramiento y Ampliación de Vivienda".

Una evaluación del producto realizado y del cumplimiento de los objetivos de la política habitacional (atención a los pobres, que no "combate a la pobreza"), no es objeto de esta investigación, sino los impactos que ésta tiene en el centro histórico. Sin embargo, se pueden mencionar algunas críticas abiertas que se realizan a la política de vivienda del gobierno actual: 1. El cumplimiento de metas se prioriza sobre la calidad de las acciones y la población objetivo, por lo que la actual política habitacional se califica más como de financiamiento a y menos de vivienda; 2. La gestión de la vivienda es de corte clientelar; 3. En algunas colonias de la ciudad central donde habita población de ingresos medios hay oposición a una redensificación habitacional del territorio; 4. La política habitacional tiene por objeto cooptar al movimiento urbano popular, o por lo menos desplazar esas formas de lucha política a las oficinas de gobierno (de hecho algunos líderes sociales son actualmente funcionarios públicos); 5. A ello se pueden sumar las críticas que se hacen al INVI desde la gestión cardenista, donde prioritariamente se atiende a las organizaciones sociales (vinculadas a los partidos políticos) en detrimento de los solicitantes individuales.

Los programas y proyectos de gobierno parecen ser más las decisiones personales de quien encabeza el gobierno del D.F., que fruto de acciones planeadas en el marco de un proyecto de ciudad: 1. Primero se anuncia una férrea voluntad austera en donde no caben obras "de relumbrón" como el remozamiento del Zócalo y después se invierten más de 500 millones de pesos para "rescatar" un territorio "rescatado" diez años atrás; 2. Se habla de atender "primero a los pobres" y después se anuncia la edificación de costosísimos "segundos pisos" a las principales vialidades de la ciudad; 3. Ante la crítica a esas vialidades que benefician a quienes circulan en auto privado, después se anuncia la creación de un corredor de transporte público; 4. Se habla del respeto a los derechos humanos y de que la delincuencia es producto, entre otras causas, de décadas de gobiernos neoliberales que generan desempleo; pero por otro lado, después de una asesoría del ex alcalde republicano de Nueva York impulsor de la "cero tolerancia", se persigue la pobreza en el centro histórico y en Paseo de la Reforma, donde se prohíbe la actividad de vendedores y prestadores de servicio "ambulantes" (franeleros, limpia parabrisas, etcétera). En los programas de gobierno que se realizan en el centro histórico tampoco aparece una estrategia de actuación planeada, sino dos formas de actuación dirigidas a diferentes actores y territorios sin vínculos: inversiones millonarias a fondo perdido para remozar el distrito de negocios e inversiones públicas (en parte subsidios y en gran parte recuperables), destinadas para atender las vecindades en riesgo de derrumbe donde habita población de bajos ingresos. En los hechos directamente se subsidia mucho más a unos cuantos inversionistas, que a las familias de bajos ingresos que deben pagar una parte de los créditos recibidos.

El INVI continuó siendo el brazo ejecutor de la política habitacional, se incrementaron su presupuesto y metas, pero no su personal, que al igual que las demás dependencias de gobierno ha sido objeto de una política de austeridad. El INVI desarrolla dos grandes

programas con algunas variantes. 1. Vivienda en conjunto: construcción de vivienda nueva en unidades o conjuntos habitacionales sobre predios con propiedad regularizada, uso habitacional y factibilidad de servicios; y 2. Vivienda en lote familiar: construcción o mejoramiento de vivienda en predios donde ya existe una vivienda, no presentan situación física de riesgo, poseen zonificación habitacional y están regularizados. Cada programa presenta algunas modalidades y diversos topes de financiamiento, aquí sólo interesa mencionar cuatro de las cinco modalidades del primer programa<sup>72</sup>:

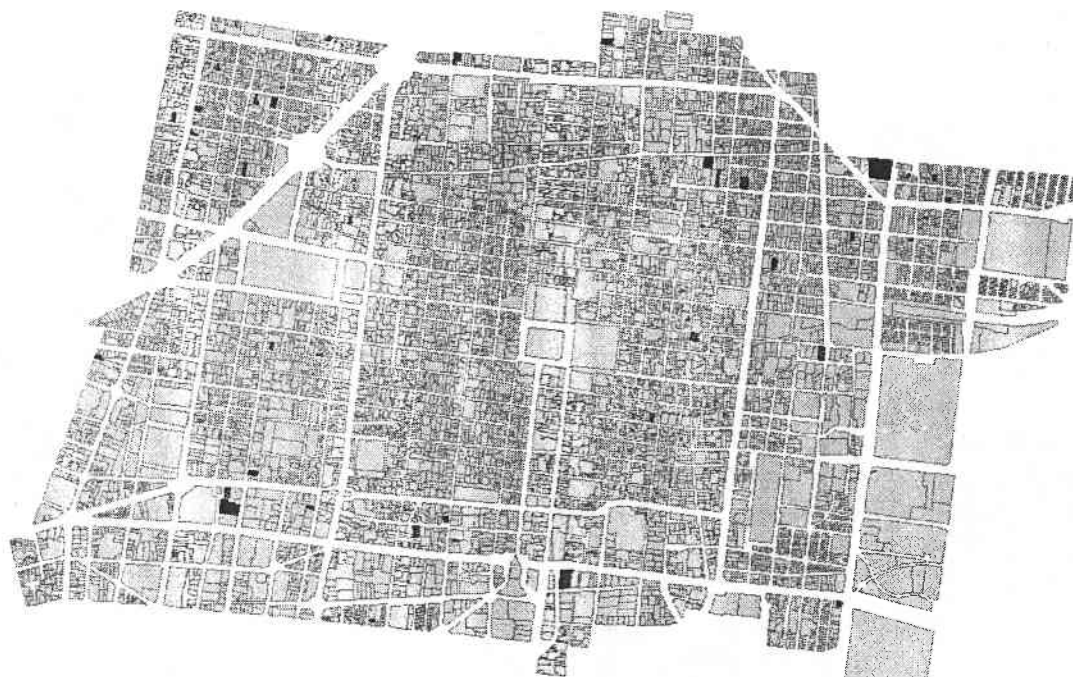
### Montos de financiamiento del INVI en el programa de Vivienda en Conjunto\*

LÍNEA DE FINANCIAMIENTO	Vivienda Nueva Terminada	Adquisición y rehabilitación		Vivienda usada
		Inmuebles Catalogados	No catalogados	
Adquisición de inmuebles	1,500	3,500	2,500	4,800
Rehabilitación		1,000	818	
Estudios y Proyectos	90	180	45	
Demolición	165			
Edificación	3,300			
Dictamen de factibilidad		-80 (Subsidio)		
Áreas comunes y fachadas		-1,920 (Subsidio)		
<b>Total</b>	<b>5,055</b>	<b>3,680</b>	<b>3,363</b>	<b>4,800</b>

Nota: \* Crédito en veces el salario mínimo.

Gran parte de las acciones de los dos programas de vivienda que se impulsan en las Delegaciones centrales, se realizan en el centro histórico, pero no como programas específicos para este territorio.

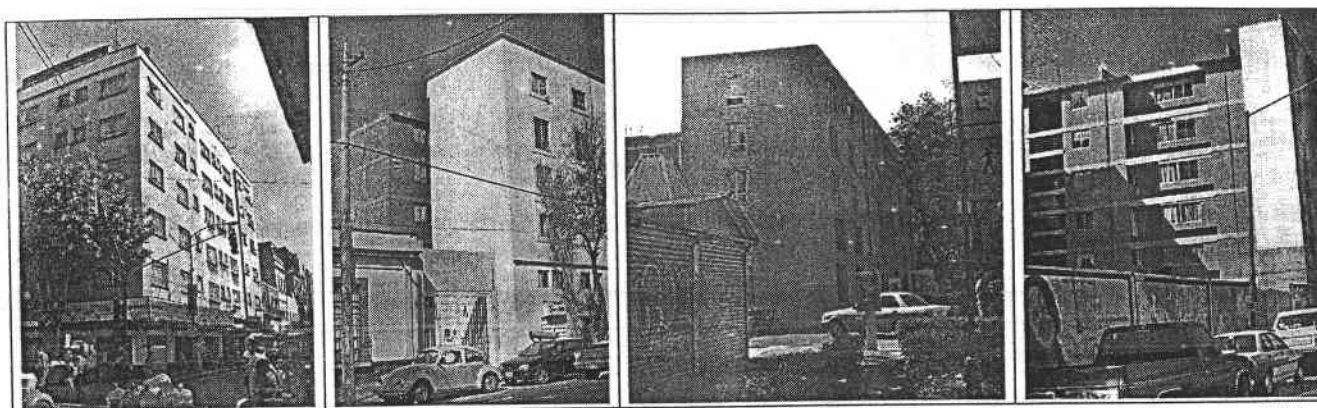
### Acciones del Programa Vivienda en Conjunto en el centro histórico 2001 - 2004



<sup>72</sup> Se omite la modalidad de "Vivienda progresiva".



### 8.3.A. EL PROGRAMA DE "VIVIENDA EN CONJUNTO" EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2001 – 2004



Compra de vivienda: Artículo 123 – 57. Obra nueva: Vértiz 21, Guerrero 75 y Pedro Moreno 174

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** Este programa tiene como fundamento la "voluntad política" del Jefe de Gobierno, que se fundamenta en: A. Una política social dirigida "primero a los pobres", en donde juega un papel fundamental el acceso a la vivienda y B. Una política de desarrollo urbano tendiente a mitigar el crecimiento de la ciudad en las zonas periféricas sobre áreas de protección ecológica, y a impulsar el repoblamiento de las áreas centrales de la ciudad. Entre enero de 2001 y septiembre de 2004, de las 24,098 acciones de vivienda nueva en conjunto realizadas fundamentalmente en las cuatro Delegaciones centrales, **1,775 acciones (7.3%) en 53 predios** se habían realizado **en el centro histórico:** el 92% de los predios con 1,698 viviendas (95.6%) se ubican en el perímetro B y el 8% de los predios con 77 viviendas (4.4%) en el perímetro A. Mayoritariamente se trata de vivienda nueva:

#### Tipo de acciones de vivienda realizadas entre 2001 y septiembre de 2004

Tipo de acción	Predios		Viviendas	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
<b>Construcción de vivienda nueva</b>	33	62%	1,324	74.5%
<b>Rehabilitación y obra nueva</b>	5	9.4%	295	16.7%
<b>Rehabilitación</b>	2	3.7%	58	3.3%
<b>Adquisición de vivienda*</b>	13	24.5%	98	5.5%
<b>TOTAL</b>	53	100%	1,775	100%

Nota: \* Se trata simplemente de la compra de viviendas existentes con apoyo crediticio del INVI.

Según algunos informes del gobierno local son más las acciones realizadas en el centro histórico, porque suman viviendas: 1. Realizadas por el gobierno cardenista, cuyo finiquito de obra o entrega e inauguración fue hecha por la actual administración; y 2. Que se realizan enfrente al perímetro B del centro histórico (obras en las calles Degollado o Libertad con numeración non y par respectivamente).

**ANTECEDENTES:** Los proyectos realizados en este período tienen diversos antecedentes, hay baldíos, campamentos "provenientes" de los sismos de 1985, e inmuebles habitados en regular y mal estado físico. Los proyectos han sido gestionados por organizaciones de



inquilinos o por experimentadas organizaciones demandantes de vivienda con presencia en varios territorios de la ciudad:

- 16 predios se encontraban en mal estado físico, 11 eran baldíos y 6 eran campamentos. En estos 33 predios se construyeron 1,324 viviendas nuevas.
- 5 predios habitados se encontraban en mal estado físico y la primera cruzía tenía cierto valor patrimonial o de imagen urbana, por lo que ésta se rehabilitó y se construyó vivienda nueva en el fondo de los lotes. En conjunto se realizaron 295 viviendas.
- 2 inmuebles habitados con valor patrimonial son objeto de rehabilitación (58 viviendas): uno es monumento histórico y fue iniciado por el gobierno cardenista.
- En 13 predios se adquirieron una o más viviendas a favor de su población residente.

A. Los proyectos de sustitución de los cuatro **campamentos** (6 predios) son gestionados por las organizaciones Inquilinos Organizados de las Colonias Guerrero y Maza A.C. (Eje 1 Poniente Guerrero 75 y Violeta 91) y el Frente del Pueblo (Peña y Peña 19 y 21 – 23). Ya se señaló que esta tipología habitacional se transformó en una "forma de gestión de vivienda" que consiste en presentar a ocupantes de campamentos como "damnificados" de los sismos de 1985, o como descendientes de éstos, a quienes los programas de reconstrucción habitacional no atendieron. Posiblemente alguno de estos cuatro campamentos fue de interés para RHP o Fase II, o haya fungido como campamento durante los programas de reconstrucción y por alguna circunstancia no prosperó la realización de un proyecto de vivienda: Peña y Peña 19 apareció en el primer decreto expropiatorio de octubre de 1985 y Guerrero 75 fue expropiado por el segundo y definitivo decreto. Sin embargo, es muy cuestionable que desde 1985 hasta el 2003 "continúen" habitando damnificados de los sismos, pero cada vez que se conmemora un aniversario más de los terremotos, diversas organizaciones y líderes políticos denuncian públicamente la presencia de "damnificados". Aquí un botón de muestra:

- "Los nietos del hacinamiento, una niña hereda el cuarto de lámina dejado por sus padres que recibieron una vivienda".<sup>73</sup>
- "Tener una casa, casi una obsesión entre los damnificados". El Frente del Pueblo denuncia que a 16 años de los sismos aún existen damnificados que se alojan en campamentos donde viven "300 familias desdobladas que permanecieron ahí, aunque a sus padres les dieron vivienda en 1986".<sup>74</sup>
- "Sin hogar aún, damnificados de los sismos de 1985. Siguen viviendo en campamentos 550 familias afectadas por los sismos" señala la Unión de Vecinos y Damnificados.<sup>75</sup>
- "60 mil familias viven en 27 campamentos de damnificados por los sismos", a lo que se suman 287 inmuebles en alto riesgo, señala el Diputado local López Villanueva.<sup>76</sup>

Curiosamente, las mismas notas periodísticas desmienten tal situación. Por ejemplo, el mismo Frente del Pueblo que dice representar a "damnificados de los sismos" señala que el campamento ubicado en Peña y Peña 19 fue comprado por esa organización en 2 Millones

<sup>73</sup> Icela Lagunas *El Universal*, 19/09/2002.

<sup>74</sup> Christian Daza, *El Heraldo*, 18/09/2001.

<sup>75</sup> David Cano, *El Universal*, 17/09/2001.

<sup>76</sup> José Juan Reyes, *El Sol de México*, 20/09/2002.

778 Mil pesos a la -en ese entonces- Delegada en Cuauhtémoc, quien a su vez lo habría adquirido en 500 mil pesos al IMSS en 1995<sup>77</sup>, a través de su organización Unión Popular Nueva Tenochtitlán<sup>78</sup>. Esto mismo también es reconocido por algunas autoridades, como el Director General del INVI, quien en 2002 decía que se atendería la solicitud de vivienda de cuatro campamentos que el denominado Frente del Pueblo invadió, a partir de lo que "dicen ser damnificados por los sismos del 85"<sup>79</sup>.

B. Dos proyectos de **rehabilitación de inmuebles** son promovidos por organizaciones de residentes, que adoptaron la figura de la asociación civil para facilitar los trámites de adquisición y la obtención de un crédito para rehabilitación: Uruguay 162 y Pensador Mexicano 20.

C. En trece casos son **grupos independientes de inquilinos organizados** quienes gestionan ante el INVI el acceso a créditos para la compra de vivienda o la construcción de **vivienda nueva**.

D. El resto de proyectos de **vivienda nueva en baldíos o inmuebles en riesgo** de derrumbe, ha sido gestionado por **organizaciones sociales demandantes de vivienda** con presencia en otros territorios de la ciudad. Aquí se distinguen dos formas: 1. Inmuebles habitados en donde los residentes se vinculan a una organización más grande como el Comité de Defensa Popular Valle de México o la Unión de Colonias Populares; y 2. Baldíos (de propiedad privada o pública) adquiridos mediante la negociación de la organización social para la realización de proyectos de vivienda en beneficio de sus agremiados. Entre las organizaciones con mayor presencia destacan: la Asamblea de Barrios (4 proyectos), Frente del Pueblo (3 proyectos), una organización denominada Comisión Vértiz con un proyecto en tres predios y 166 viviendas; y la Unión de Lucha Vecinal (dos proyectos). El resto de proyectos es gestionado por organizaciones sociales diferentes.

## OBJETIVOS

- Para el gobierno local: atender de manera prioritaria la necesidad de alojamiento de "los pobres", a través de la vivienda propia y reorientar el crecimiento urbano.
- Para la población organizada de manera independiente: Acceder a la propiedad de la vivienda que habitan y garantizar su permanencia en el centro de la ciudad.
- Para las organizaciones demandantes de vivienda: que sus agremiados accedan a una vivienda en propiedad; consolidar su posición de interlocución e intermediación con el gobierno local y ampliar su influencia consiguiendo nueva demanda social (y política).

## ACCESO AL SUELO

- 7 predios propiedad de SERVIMET (Servicios Metropolitanos, la inmobiliaria del GDF) fueron desincorporados del patrimonio de la ciudad a favor de dos proyectos habitacionales (Dr. Hernández y Dr. Vértiz).

<sup>77</sup> Ricardo Olayo, *La Jornada*, 16/07/2001.

<sup>78</sup> Christian Daza, *El Herald*, 20/08/2002.

<sup>79</sup> Omar de Alba, *El Economista*, 19/09/2002.

- 5 predios del GDF expropiados en 1985, fueron desincorporados a favor de inquilinos organizados que los habitaban, 2 predios se ocupaban como campamentos.
- Fray Servando Teresa de Mier 299 fue expropiado en beneficio de sus habitantes (150 familias) en junio de 2001, pero con cabida para un número mayor de viviendas.
- Los restantes proyectos en 40 predios han sido adquiridos con financiamiento del INVI y las negociaciones con el propietario han sido realizadas por los inquilinos.

**FINANCIAMIENTO:** INVI (crédito y subsidios) y población beneficiaria (ahorro inicial). Los topes de financiamiento que otorga el INVI para la adquisición del inmueble, edificación y rehabilitación se señalaron en la página 75. Vale señalar que en varios casos los beneficiarios realizan aportaciones adicionales cuando los costos son mayores a los topes de crédito. La inversión en obra realizada se muestra en el anexo 3.

**Subsidios:** El INVI otorga subsidios directos para la modalidad de "Adquisición y rehabilitación de vivienda en inmuebles catalogados" por un monto de 2,000 VSM (80 para realizar un estudio de factibilidad y 1,920 para el remozamiento de áreas comunes y fachadas). Asimismo, se otorgan ayudas de beneficio social para complementar los recursos que las familias no pueden aportar por su situación económica (pobreza extrema) o social (adultos mayores, discapacitados, madres solteras, etcétera). El monto y otorgamiento de estas ayudas se realiza en función de los casos específicos.

**GESTIÓN:** Es realizada por organizaciones sociales independientes o amplias. Las últimas han "perfeccionado" la práctica de gestión de la vivienda y fortalecido sus métodos de lucha, frente a las cuales las solicitudes individuales de apoyo crediticio para acceder a una vivienda son casi nulas. Así, aunque la política social del INVI diga que pretende "garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada, reciban en igualdad de condiciones los apoyos crediticios..." (GDF, 2002), en los hechos se trata sólo de buenos deseos.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** En la mayor parte de los proyectos realizados se trata de vivienda nueva en baldíos o en sustitución de vivienda precaria o deteriorada. Los predios donde había familias habitando fueron desalojados transitoriamente por sus habitantes, salvo tres casos donde las dimensiones del predio permitieron que varias familias continuarán habitando en una parte, mientras en la otra se realizaba la obra.

## PROYECTOS

**Obra nueva:** En 33 predios (baldíos, campamentos e inmuebles deteriorados) se realizaron 1,324 viviendas nuevas agrupadas en conjuntos habitacionales pequeños (14 proyectos tienen menos de 50 viviendas), medianos (6 proyectos incluyen entre 50 y 100 viviendas) y grandes (5 proyectos en 11 predios poseen de 101 a 174 viviendas). Los proyectos se resuelven en edificios con alturas de tres a seis niveles, dependiendo de la normatividad urbana aplicable a cada caso. Las viviendas son de áreas mínimas (entre 42 y 50 M<sup>2</sup>) e incluyen baño completo, cocina o cocineta, dos dormitorios y una estancia comedor:

**Rehabilitación:** En 2 inmuebles se rehabilitaron 58 viviendas con valor patrimonial. Los proyectos respetan los partidos arquitectónicos. En Pensador Mexicano 20 hay 4 comercios y 18 departamentos con baño, cocina y de tres a seis habitaciones (que se pueden destinar a sala, comedor y 1 a 4 recámaras). El proyecto de Uruguay 162 se describió en el apartado anterior, porque fue iniciado en el gobierno cardenista.

**Rehabilitación de primera crujía y obra nueva:** En 5 inmuebles (9.4%) se realizó obra mixta con un total de 295 viviendas (16.7%), en función del valor patrimonial de los mismos o por razones de imagen urbana: Degollado 70, Magnolia 128, Isabel la Católica 116, Fray Servando Teresa de Mier 229 y Mina 103.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** La participación de la población es fundamental en la gestión de los proyectos. 1. El INVI no busca población a quien apoyar, la solicitud de apoyo crediticio para resolver la necesidad de vivienda de la población es recibida en sus oficinas. Es decir, quien no demanda apoyo, no se organiza y no presiona para resolver su necesidad de alojamiento, no es escuchado por nadie. 2. La participación de la población organizada es requerida por las formas en que opera el INVI, quien otorga los recursos crediticios a los beneficiarios y estos a su vez contratan a los arquitectos y constructoras que realizan los proyectos, las obras y la supervisión. Esta forma de actuar tiene ventajas y desventajas: 1. Evita los tortuosos caminos de la "obra pública" y sus respectivas licitaciones, pues convierte los recursos públicos en privados para realizar acciones de vivienda; y 2. En la práctica privilegia la gestión de las grandes organizaciones sociales demandantes de vivienda, frente a las solicitudes individuales.

**SEGUIMIENTO Y SITUACIÓN ACTUAL:** No hay seguimiento alguno. El INVI culmina su función en el momento en que se entregan las viviendas y no tiene mayor contacto con los proyectos y con la gente beneficiada, a menos que se presenten desperfectos en las obras realizadas. A partir de la entrega de las viviendas otro es organismo responsable del cobro para la amortización del crédito.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

En el centro histórico el programa de "Vivienda en Conjunto" ha tenido un impacto relativo. Las acciones se han realizado de manera dispersa, fundamentalmente en el perímetro B (95% de las viviendas) y son obra nueva (74.5%), o bien, obra mixta, rehabilitación de la primera crujía y reconstrucción (16.7% de las acciones). Estos proyectos han aprovechado algunos baldíos y han enfrentado el problema de la vivienda deteriorada sin valor patrimonial (13 predios) y precaria (4 campamentos), pero no el problema de la vivienda deteriorada con valor patrimonial. Aquí es evidente que el programa privilegió la manera más accesible y fácil de alcanzar sus metas en baldíos, en predios susceptibles de ser demolidos y reconstruidos, y a través de la compra de viviendas existentes en favor de sus habitantes. Además, las acciones de vivienda no se complementan con ningún tipo de acción para mejorar el entorno urbano, el espacio público y la infraestructura.

En sentido positivo se pueden señalar tres cosas: 1. Realizar alrededor de 1,800 acciones de vivienda para población de bajos ingresos en este territorio y en un período de cuatro años,

no es poca cosa. 2. Estas acciones contribuyen a atender parte de la problemática habitacional del centro histórico; y 3. Algunos proyectos conservan los locales comerciales.

## CONCLUSIONES

Más allá de los críticas sobre el pragmatismo de la política habitacional y de desarrollo urbano, todo indica que en 2006 se cumplirán las metas de realizar 150 mil acciones de vivienda que beneficiarán a 150 mil familias, de las más pobres de la ciudad, lo que es un acto de justicia social; un avance para la ciudad, que aprovecha sus áreas centrales equipadas, con servicios e infraestructura; y para muchas familias representa la garantía de permanecer en áreas centrales de la ciudad.

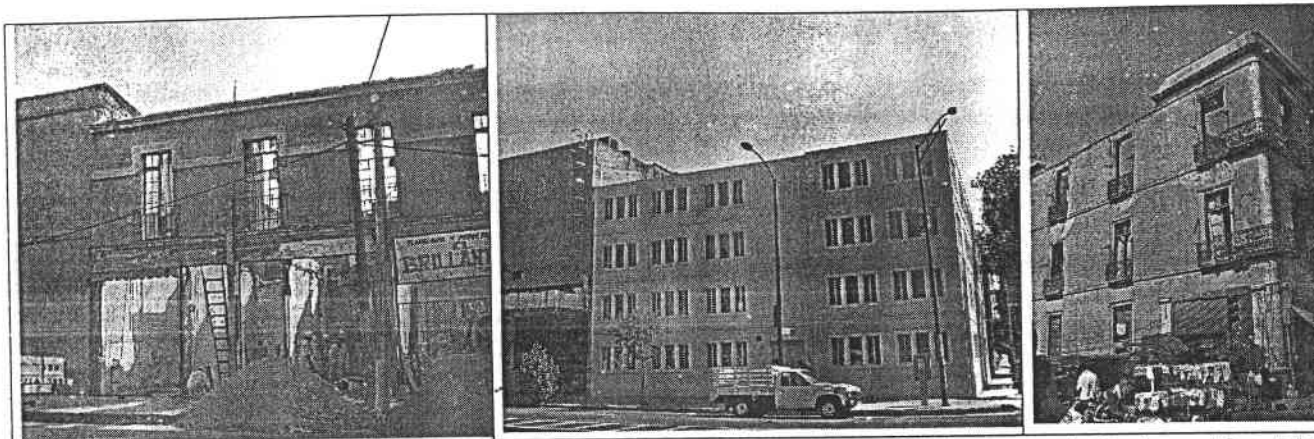
El acceso al suelo se ha solucionado a través de desincorporación de predios de propiedad pública, expropiaciones y compra. En este último caso se debe reconocer la capacidad de movilización de recursos de la población, que aporta recursos adicionales a los créditos del INVI, para poder adquirir predios encarecidos incluso por la política del gobierno local.. Otro acierto ha sido atender a la población que habita en campamentos utilizando ese predio para realizar el proyecto habitacional, con lo que se evita que ese predio se vuelva a ocupar con población "damnificada".

La práctica sigue constatado que las organizaciones tienen preferencia, sobre la demanda individual, en la atención a sus necesidades de vivienda. Lo que por un lado se adecua al parque habitacional del centro de la ciudad, compuesto fundamentalmente de vivienda colectiva, pero por otro, favorece una forma de gestión que se acompaña de prácticas clientelares y corporativistas, que fortalecen el intermediarismo de los líderes y privilegian la atención a las organizaciones con "poder de interlocución" con las autoridades, ya sea por métodos coercitivos o producto del "juego" político, que lo mismo beneficia a grupos simpatizantes que a opositores del gobierno en turno.

Se realizan muy escasos proyectos de rehabilitación de inmuebles al parecer por tres causas: son gestionados por organizaciones independientes que no despliegan formas de presión ante el INVI; son más complejos de realizar que la vivienda nueva; y se desarrollan menos viviendas que en un baldío.

Finalmente, el tema del financiamiento público continúa siendo un aspecto decisivo para el sostenimiento de los niveles de producción de la vivienda nueva y mejorada. Aquí no es muy transparente el origen de los recursos públicos invertidos hasta ahora, ni tampoco los montos de recuperación: la oposición habla de un gran endeudamiento de la ciudad que deberá ser pagado por las generaciones futuras, mientras que el Jefe de Gobierno explica que los recursos provienen de los ahorros generados por su política de austeridad. Además, la recuperación de los créditos pasa a segundo término, cuando el objetivo político principal es cumplir con las metas fijadas y no constituye un fondo revolvente para garantizar la realización de otras acciones habitacionales.

### 8.3.B. EL PROGRAMA DE VIVIENDA PARA LA ATENCIÓN EMERGENTE A INMUEBLES EN ALTO RIESGO ESTRUCTURAL EN EL CENTRO HISTÓRICO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, 2003 – 2006



Obras en proceso (2 de Abril 24) y terminada (Balderas 110) y edificio expropiado Argentina 32

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** El programa surgió a partir del derrumbe de un inmueble en la colonia Tránsito (José T Cuellar 166), ocurrido el 2/04/2003, en donde no hubo víctimas, pero 40 personas que lo habitaban se quedaron en la calle. El hecho llamó la atención de los medios de comunicación y del gobierno local hacia el problema de vivienda en peligro de derrumbe en el centro de la ciudad, pues para la habitación en situación de riesgo en zonas periféricas ya existía un programa emergente desde 2001<sup>80</sup>. El gobierno local reaccionó muy pronto: 1. Apoyó a las familias damnificadas con recursos para rentar una vivienda (3 mil pesos por mes), mientras se reconstruían sus viviendas en ese mismo lugar; y 2. En junio de 2003 inició otro "Programa emergente" con la expropiación de 64 predios; la desocupación de (algunos) inmuebles en riesgo y la reubicación de familias en hoteles, campamentos y otras viviendas, mediante el otorgamiento de ayudas para renta; y la entrega de certificado de derecho a una vivienda en propiedad a cada familia.

En la mayor parte de inmuebles incluidos en este programa, definido como tal a través de los decretos expropiatorios de junio de 2003, la población residente había iniciado con antelación, gestiones para adquirir y mejorar o reconstruir sus viviendas ante el INVI, lo que explica la rapidez en la integración de los expedientes para la expropiación. Algunos predios ya se habían expropiado (Galeana 32, Puente de Alvarado 5, I. la Católica 129, Tres Guerras 23 y Guatemala 26) y en un caso la población había sido reubicada en un campamento.

En efecto, la expropiación ya se había vislumbrado como solución para el acceso al suelo en predios deteriorados y habitados, en donde la situación jurídica de la propiedad presentaba serias irregularidades. El director general del INVI decía en septiembre de 2002 que el GDF

<sup>80</sup> El "Programa emergente por riesgos hidrometeorológicos para las familias que habitan en zonas de riesgo" del GDF inició en junio de 2001. Las familias permutan la vivienda en riesgo por una vivienda propia en el centro de la ciudad. El GDF otorga a las familias ayuda para el alquiler de una casa (\$ 3 mil por mes) mientras se construye la vivienda y un crédito y subsidios, para la adquisición de la vivienda en propiedad. En junio de 2001 se incorporaron al programa 188 familias (de 1,849 familias identificadas) y en marzo de 2002 otras 76 familias (procedentes de un conjunto habitacional "cuarteado" y construido por la UPNT en Tláhuac).



había expropiado “unos 90 inmuebles” para destinarlos a programas de vivienda<sup>81</sup>. Además, ésta vía facilitó la incorporación de suelo para el cumplimiento de las metas del INVI, en zonas en donde los precios del suelo se han encarecido por la demanda de los desarrolladores inmobiliarios y por efectos de la política de desarrollo urbano (bando 2). Esta hipótesis es reforzada incluso por funcionarios del INVI: el director del programa de “Vivienda en conjunto”, decía en una entrevista que “El INVI trabajó inicialmente en baldíos pero ante la demanda de las constructoras privadas el suelo incrementó su valor en 40%” y que “el programa (de vivienda en conjunto) ha logrado sobrevivir gracias a que el INVI interviene inmuebles habitados en donde se sustituyen las viviendas deterioradas existentes”<sup>82</sup>. La expropiación de vecindades permite adquirir suelo a un precio menor, porque se trata de predios edificados y habitados, cuyos propietarios no los pueden vender fácilmente a los desarrolladores privados, como es el caso de los baldíos.

El programa emergente incluyó en una **primera etapa 107 predios: 57 se ubican en el centro histórico** y 19 se habían concluidos en febrero de 2005. Una segunda etapa incluye otros 141 predios, de los cuales 41 se ubican en el centro histórico. En conjunto los proyectos (248 predios) beneficiarán a poco más de 4 mil familias. En el centro histórico se realizan el 53% del total de predios de la primera fase, el 29% de la segunda fase y en promedio el 39.5% de ambas etapas. La lista de inmuebles expropiados en el centro histórico se muestra en el anexo 4.

#### Acciones del Programa Emergente en el Centro Histórico

Período	PROYECTOS			Perímetro		Monumentos
	Total	Centro Histórico	Viviendas	A	B	
1ª Etapa 2003 – 2005	107	57	1,100	32	25	24
2ª Etapa 2004 - 2006	141	41	860	21	20	11
<b>Total</b>	<b>248</b>	<b>98</b>	<b>1,960</b>	<b>53</b>	<b>45</b>	<b>35</b>

**ANTECEDENTES:** En el centro histórico persisten condiciones miserables de habitación para población de bajos ingresos, que se caracterizan por el deterioro, el hacinamiento y la irregularidad jurídica en la propiedad inmobiliaria. A pesar de las pésimas condiciones de habitabilidad, higiene y el riesgo latente de derrumbe, cientos de familias se hacinan en alojamientos integrados por un “cuarto redondo”. La prensa los llama “habitantes suicidas” que “ignoran” las grietas de los inmuebles que habitan<sup>83</sup>. Las causas parecen evidentes: la ausencia de alternativas habitacionales y las ventajas de vivir en el centro de la ciudad.

El inmueble que dio origen a este programa emergente”, de 4 niveles y con 13 departamentos, se había declarado inhabitable, los inquilinos tenían conocimiento de ello y además ya contaban con un crédito del INVI para la sustitución de sus viviendas. El derrumbe aceleró el proceso de reconstrucción y permitió a las familias damnificadas contar con recursos para el pago de una vivienda en renta, mientras duran las obras de reconstrucción. A pesar de haber sido un caso muy “sonado” al que todos los medios de comunicación le dieron cobertura nacional, no es el único, cada tanto la prensa da cuenta de derrumbes y siniestros: Incendios en Argentina 32 (24/04/2003), Argentina 38

<sup>81</sup> Irasema Pineda *El Heraldo*, 07/09/2002.

<sup>82</sup> Mirtha Hernández, *Reforma*, 11/05/2003

<sup>83</sup> Fabiola Cancino, *El Universal*, 08/04/2003.

(4/08/2003) y López 23 (16/12/2003); y derrumbes de techos en Academia 14 (5/08/2003) y un inmueble en El Carmen (12/08/2001).

**OBJETIVOS:** Para el gobierno local: salvaguardar la integridad física de (una parte de) la población que habita en viviendas en riesgo. Para las familias beneficiadas: dejar de vivir en situación de riesgo, mejorar sus condiciones de vida y acceder a una vivienda en propiedad en el centro.

La población directamente beneficiada por este programa (que atiende parcialmente el problema de la vivienda en riesgo de derrumbe) fue de 1,665 familias y de 119 locatarios, poseedores de pequeños comercios y talleres. Muy rápido la población que "vivía" en los inmuebles expropiados se multiplicó o desdobló, y otros 479 solicitantes han sido reconocidos por el INVI como beneficiarios del programa, pero por no comprobar el "arraigo" (que vivían en los inmuebles expropiados) no son apoyados con vivienda transitoria en campamentos o con ayuda para rentar una vivienda o un cuarto de hotel).

**ACCESO AL SUELO:** En la primera etapa:

- 53 inmuebles expropiados (2 en 2001 y el resto entre mayo y julio de 2003).
- 2 predios adquiridos por el FICAPRO (Santa Catarina 6 y Nicaragua 36).
- Argentina 95 fue desincorporado del patrimonio del GDF
- Argentina 38 fue rehabilitado entre 1998 y 2001, pero se incorporó al programa después de que se incendió en el 2003.

En la segunda etapa todos los inmuebles son objeto de expropiación. Curiosamente, de los predios ubicados en el centro histórico 15 ya habían sido expropiados en 1985: 8 de la primera etapa y 7 de la segunda etapa.

**FINANCIAMIENTO:** INVI (crédito y subsidios) y población beneficiaria (ahorro inicial). En julio de 2002 se habían destinado 396 millones de pesos para el programa: 10 millones para el pago de hoteles; 2 millones de ayudas para renta; 5 millones para mudanzas; 1 millón para la edificación de una plaza comercial; y 13 millones para la edificación de "casetas".

**Adquisición de inmuebles:** Tres predios eran propiedad de sus inquilinos y uno fue desincorporado del patrimonio del GDF, el resto fue expropiado, las indemnizaciones se pagan a valor comercial (en Colombia 27 el valor se estableció en \$ 941 mil pesos). En un caso se presentó un juicio de amparo contra el decreto expropiatorio (Mesones 138).

**Obra nueva y rehabilitación:** Los beneficiarios reciben un crédito sin hipoteca de 130 mil pesos, independientemente del costo de las obras, porque "son gente humilde".

**Subsidios:** El suelo, se subsidia, así como los costos de edificación o rehabilitación, que rebasan los montos de crédito establecido. Para el caso de los inmuebles catalogados en el centro histórico el INVI otorga subsidios adicionales a cada vivienda por 2,000 VSM que equivalen al 54% del monto del crédito. Además, la población desalojada de los predios en alto riesgo recibió ayudas para la renta de una vivienda o de un cuarto de hotel por un

monto de 3 mil pesos durante el período en que se habilitaron los campamentos. Estos costos se han incrementado debido a la demora en la edificación de los campamentos y después por la lentitud de los procesos de edificación y especialmente de los inmuebles que son objeto de intervenciones edilicias más cuidadosas por ser monumentos catalogados.

**GESTIÓN:** El programa actúa sin organización institucional previa, pero intervienen varias dependencias públicas: 1. En la realización de diagnósticos físicos, la Secretaría de Obras y Servicios, la Dirección General de Protección Civil y el INVI; 2. Para desalojar los inmuebles y realizar los estudios socioeconómicos, la Secretaría de Desarrollo Social, la Dirección de Concertación Política y el INVI; y 3. La reconstrucción y rehabilitación de las viviendas es realizada por el INVI. Vale mencionar que en algunos casos hubo reticencias al desalojo de los inmuebles (Argentina 104, Guatemala, Academia y Allende 76).

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** En junio y julio de 2003 inició el desalojo de los inmuebles en riesgo y la reubicación de la población en albergues. Varias familias recibieron ayudas para rentar una vivienda o un cuarto de hotel durante un mes (el GDF realizó un convenio con 112 hoteles por 600 cuartos), en espera de la construcción de campamentos, donde la población reside mientras las viviendas se reconstruyen. Asimismo, se apoyó con el servicio de mudanza y de almacenamiento de muebles en bodegas. De un total de 2,144 familias beneficiadas se apoyó a 1,665 que comprobaron arraigo: 555 familias se reubicaron en 13 campamentos; 148 familias se realojaron en "casetas" (de vigilancia) ubicadas en 41 predios (en la práctica son "campamentos" habilitados en los mismos predios); 221 familias reciben ayuda para renta; y 741 familias se alojan por su cuenta. Asimismo, el INVI construyó una plaza comercial (Rayón esquina con Reforma) con 68 locales por un monto de 1.107 millones de pesos, específicamente para realojar a los locatarios y sus comercios de los inmuebles de alto riesgo.

El segundo paso fue iniciar la demolición de los inmuebles en riesgo (junio de 2003) y la elaboración de proyectos ejecutivos. El tercer paso ha sido iniciar las obras. Hasta febrero de 2005 se concluyeron 19 proyectos con 425 viviendas. Cinco proyectos con 83 viviendas se encuentran en el centro histórico (Chimalpopoca 91, Degollado 98, Galeana 32, Pedro Moreno 162 y Balderas 110). En todos los casos se trata de vivienda nueva.

Para la segunda fase, que dio inicio sin concluir la primera, no hay alojamiento transitorio, reubicación en hoteles ni ayudas para renta porque ya no hay recursos económicos y por la demora en la reconstrucción de viviendas.

**PROYECTOS:** Primera etapa: Demolición y obra nueva en 34 predios, aunque algunos de ellos conservan la primera crujía, particularmente los que se ubican en el perímetro A. Rehabilitación completa o parcial en 23 monumentos históricos, ninguno se ha concluido.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** En este programa la movilización de las organizaciones sociales no fue un factor determinante para su creación, pero su participación ha sido fundamental para la realización de los proyectos, pues las expropiaciones se realizan a solicitud de los vecinos, quienes a veces pagan por la realización de dictámenes de riesgo estructural. En varios casos la organización que sustenta el proyecto es independiente y se

organiza por predio, pero en otros casos hay presencia de organizaciones sociales más amplias (en 5 casos la Asamblea de Barrios, en 4 Convergencia Urbana).

## **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

En términos cuantitativos la primera fase del "Programa emergente" incorpora alrededor de mil viviendas más al centro histórico, y cuando concluya la segunda fase serán casi 2 mil viviendas, de las cuales alrededor de la mitad se ubican en el perímetro A del centro histórico. Si a ello se suman las alrededor de 1,800 acciones de vivienda realizadas por el programa de "Vivienda en conjunto", estamos hablando de 3,800 viviendas nuevas en 150 predios, que benefician a unas 15 mil personas, es decir, se trata de una contribución importante al mantenimiento y al arraigo de la población del centro histórico. Sin embargo, una evaluación de cuánta gente se retuvo y cuánta se atrajo podrá realizarse a la luz del conteo oficial de población y vivienda próximo.

Las acciones de vivienda se realizan aisladas y dispersas en la llamada "herradura de tugurios" y no se acompañan de proyectos o programas de mejoramiento del espacio público, la infraestructura y los equipamientos comunitarios. Sin embargo, hay pequeñas zonas que concentran varios proyectos, incluso a nivel de manzana, en particular en la zona Atzacolco - Lagunilla y La Merced.

A pesar de su gran contribución, la cobertura del programa (98 predios con 1,960 viviendas) es insuficiente para enfrentar la dimensión de la vivienda en riesgo, en términos absolutos se diría que: según los Programas Parciales se ha atendido el 16% de los inmuebles habitados y deteriorados; el 23% de los inmuebles monumento histórico incluidos en el catálogo de monumentos habitados en alto riesgo del FCH -INAH; o el 27% de los inmuebles habitados en riesgo identificados en 2002 por la Delegación Cuauhtémoc.

## **CONCLUSIONES**

El "Programa emergente" 1. Enfrenta parcialmente la problemática de la vivienda tugurizada en las áreas centrales de la ciudad y en el centro histórico (donde se realizan más de la mitad de las acciones); y 2. Contribuye a la salvaguarda del patrimonio: 35 inmuebles son monumento (RHP atendió 104 monumentos).

Todo indica que más que la respuesta a una "emergencia", las expropiaciones se realizan ante la escasez de suelo para realizar nuevas viviendas y alcanzar las metas sexenales establecidas, pues los baldíos además de escasos se habían encarecido ante la competencia de los desarrolladores inmobiliarios, para quienes la rehabilitación de edificios existentes aún no es un negocio y menos con población residente de bajos ingresos.

El programa no retoma las experiencias de RHP ni del "Programa emergente por riesgos hidrometeorológicos" creado por el mismo GDF para atender la vivienda en riesgo en la periferia urbana, por lo que reproduce errores: el programa no responde a una acción planeada, aunque la mayor parte de inmuebles se encontraban en diversas fases de gestión en el INVI y algunos ya habían sido expropiados. Es decir, el programa constituye una

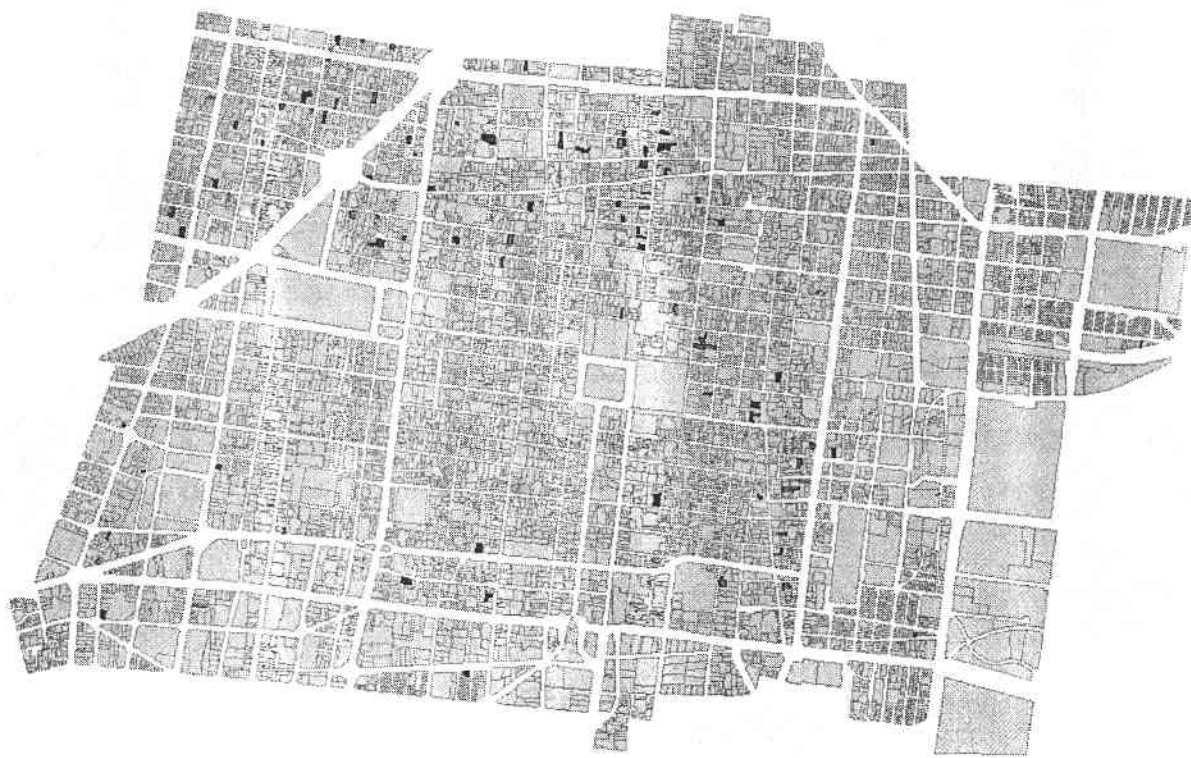
pragmática respuesta a una contingencia que parece poner más énfasis en una medida de corte político y mediático, que en enfrentar realmente la dimensión de esta problemática:

- Repentinamente se decide reubicar a algunos cientos de familias en hoteles y campamentos para "evitar" que continúen viviendo en peligro, mientras que otros cientos de familias que viven en situación de riesgo no son tomados en cuenta.
- Las acciones no se realizan de acuerdo a los tiempos programados, lo que incrementa el costo del programa (ayudas para renta y mantenimiento de los campamentos).
- Se crean nuevos campamentos, una tipología habitacional "transitoria" que en la ciudad de México, a pesar de los buenos deseos de los gobiernos anteriores y actual, se ha convertido en una forma de gestión de vivienda que chantajea a las autoridades.

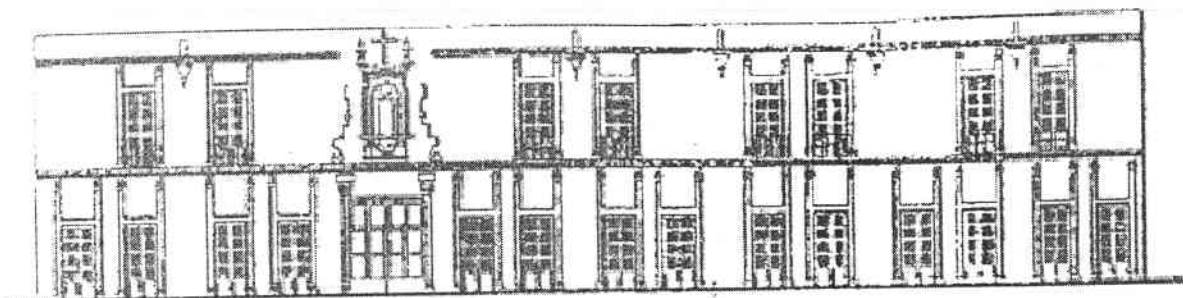
Las acciones de vivienda no se complementan con la mejora del entorno urbano (espacio público, infraestructura, servicios, ordenamiento del comercio en la vía pública).

El programa aplica de manera valiente la legislación en materia de expropiación inmobiliaria. En este sentido, se puede hablar de un acto de justicia social, que salvaguarda la vida de la población, no la desplaza del centro, le permite acceder a una vivienda segura y construir un patrimonio propio. Asimismo, el programa regulariza las situaciones jurídicas poco claras; indemniza a valor comercial a los propietarios que por diversas razones no se preocupaban por su propiedad y permite aprovechar la infraestructura y los servicios del centro de la ciudad, que se encontraban subutilizados.

#### **Acciones del Programa Emergente de Vivienda en el centro histórico 2001 - 2004**



### 8.3.C. REHABILITACIÓN DE LA CASA DE LA COVADONGA LA JUNTA DE ANDALUCÍA EN MÉXICO



Casa de la Covadonga, antiguo beaterio de niñas, Belisario Domínguez 44 – 50

**ORIGEN DE LA EXPERIENCIA:** La Junta de Andalucía había convenido con el primer gobierno democrático (1997 – 2000) del D.F. realizar un proyecto similar al que ha desarrollado en otras ciudades latinoamericanas: cofinanciar la rehabilitación de un edificio del centro histórico y destinarlo a vivienda para población de bajos ingresos. Con ese propósito el INVI adquirió el inmueble habitado, llamado *Casa de la Covadonga*, en mayo de 2000. Después del cambio de gobierno, el proyecto fue retomado y en diciembre de 2002 la Junta y el GDF firmaron un convenio de colaboración y un programa de actuación, que establece los alcances específicos de la cooperación: 1. Rehabilitación de un inmueble habitado con valor patrimonial para destinarlo a vivienda, 2 La rehabilitación es cofinanciada por la Junta, el gobierno local y la población residente, a través de un crédito del INVI, y 3 El proyecto ejecutivo se realiza a través de un concurso por invitación restringida. Se generan 37 viviendas y se mantienen 6 locales comerciales.

**ANTECEDENTES:** La *Casa de la Covadonga* es un inmueble del siglo XVIII, construido alrededor de 1777 para albergar un hospicio o beaterio destinado a la educación de niñas descendientes de españoles, así como a vivienda y comercio. Se trata de una tipología edilicia que mezcla un edificio privado con comercio y vivienda en alquiler: 1. El beaterio de niñas se ubicaba al interior del inmueble con las habitaciones agrupadas en torno a un patio de dimensiones conventuales, y 2. Tres casonas de dos pisos y seis accesorias en planta baja se ubican al frente del inmueble y tienen accesos independientes, mismos que se arrendaban para mantener el claustro. En el siglo XIX el inmueble fue expropiado a la iglesia, fue ocupado como casa de productos (1865) y después se transformó en *vecindad* (1883), en ese momento para ampliar el espacio habitable se construyó un segundo piso en la parte posterior, se tapiaron los arcos de las crujías y se construyeron nuevas columnas sobre el patio. Las modificaciones alcanzaron los espacios ubicados entre las nuevas columnas, en donde se construyeron cocinas y baños. En 1919 el inmueble fue adquirido por la Fundación Dondé y en 1930 fue declarado monumento nacional (ratificado en 1981), tal vez en ese momento se realizó una remodelación que eliminó los cuartos construidos entre las columnas del patio. En la década de 1940 las viviendas y accesorias quedaron sujetas a régimen de renta congelada. Hasta el año 2000, a pesar que desde 1997 ese régimen de alquiler desapareció, algunas familias pagaban montos de alquiler muy bajos: el departamento 29 pagaba \$ 54.50 por mes y el local 50-A \$ 13.50 por mes.



El predio es de grandes dimensiones (2,276 M2 de lote). En el 2000 tenía 3,454 M2 construidos, 30 viviendas y 8 locales comerciales: 28 viviendas y 7 comercios estaban ocupados, 2 viviendas estaban inhabitables y un comercio en ruinas. Inquilinos y locatarios presentaban un gran arraigo: algunos residentes nacieron allí, mientras que cuatro locales comerciales tenían una antigüedad de más de 50 años (la Tlapalería aparece en imágenes de la década de 1940), sin olvidar que algunos de ellos han sido traspasados en el transcurso del tiempo. El nombre del inmueble proviene de la Virgen de la Covadonga, cuya imagen se encontraba en la hornacina que corona el acceso principal y bajo cuya tutela se construyó la casa. Los sismos de 1985 contribuyeron a acelerar su deterioro. De manera similar a varias vecindades del centro histórico, el inmueble presentaba una distribución desigual de los espacios y un deterioro heterogéneo:

- 5 departamentos tenían una superficie de 30 a 38.7 M2; 4 departamentos de 41 a 51 M2; 9 departamentos de 53.8 a 73.2 M2; 7 de 80 a 97.8 M2; cuatro de 103 a 131 M2; y un departamento en planta alta y sin tapanco una superficie de 193 M2 construidos.
- La casona ubicada en el número 50 estaba en ruinas con la cubierta y los entresijos derrumbados, igual que los departamentos 5 y 7, en tanto que varios departamentos presentaban un marcado deterioro y humedades. Sin embargo, los inquilinos de al menos tres departamentos habían realizado mejoras sustanciales al interior de sus inmuebles: obras parciales de reestructuración, un tapanco de concreto armado, el mejoramiento de baños, etcétera.



Patio de la Covadonga hacia 1933 y en 2004, poco antes de la nueva rehabilitación.

Los habitantes de *la Covadonga* no son de la población más pobre del centro ni todo el inmueble era un tugurio, algunos indicios son: 1. Todas las viviendas tenían baño, 2. El mejoramiento realizado en varios departamentos, y 3. Seis familias tienen una vivienda propia en otra parte de la ciudad, lo que demuestra que a pesar del deterioro, algunas familias preferían vivir en el centro. Además, los residentes de las viviendas ya se habían organizado desde 1989 para comprar el predio y a principios de la década de 1990 habían realizado gestiones ante el FICAPRO.

El inmueble fue elegido en 1998 para ser objeto de un proyecto de cooperación con la Junta de Andalucía, por ello fue adquirido por el INVI en el 2000. La negociación con la Fundación

Dondé, propietaria del predio, fue realizada por el FCH. A partir de ese momento ni locatarios ni habitantes pagaron alquiler al nuevo propietario.

**OBJETIVOS:** Según la SEDUVI y la Junta: 1. Generar propuestas de intervención arquitectónica que respondan al mejoramiento de las viviendas de la población residente, a la revalorización y rescate del patrimonio histórico y a la consolidación de la vocación habitacional del centro histórico; y 2. Ejemplificar estos propósitos a través de la rehabilitación de un "edificio singular" que se destina para uso habitacional y comercial, en donde serán realojados los habitantes del predio, así como nuevos habitantes de la zona. Para ambos actores este proyecto se inscribe en políticas más amplias: de desarrollo sustentable y rescate y redensificación del centro histórico para el GDF; y en el programa de Cooperación Internacional de la Junta, que fomenta la rehabilitación de edificios con valor patrimonial en centros históricos latinoamericanos para destinarlos a vivienda.

**ACCESO AL SUELO:** El inmueble fue adquirido por la población residente a través de un crédito del INVI y fideicomitido a ésta institución para realizar un proyecto de vivienda en beneficio de sus habitantes. A partir de esta forma de operación, algunos inquilinos aseguraban que ellos "compraron" todo el predio. En realidad ellos adquieren el derecho a una vivienda de interés social en propiedad: 1. El INVI aporta recursos para la compra de inmuebles a solicitud expresa de la población, porque aunque parezca absurdo u obsoleto, no tenía atribuciones para comprar inmuebles sin solicitantes, 2. El monto de adquisición del predio se divide entre las familias que solicitaron el crédito, pero si el proyecto genera más viviendas, el monto del crédito se modifica cuando se incluyen nuevos beneficiarios.

**FINANCIAMIENTO:** La obra es cofinanciada por la SEDUVI a través del Sistema de Transferencia de Potencialidad de Desarrollo (STPDU); la población beneficiaria, a través de un crédito del INVI; la Junta de Andalucía; y la venta de los locales comerciales rehabilitados que el proyecto incluye, de los cuales se espera obtener 2.3 millones de pesos: 1.3 millones subsidiarán la vivienda y \$ 964 mil pesos corresponden al crédito que otorga el INVI para la adquisición y rehabilitación de los seis locales comerciales.

**Adquisición del inmueble:** En mayo de 2000 en \$ 3 tres millones con crédito del INVI.

**Elaboración del proyecto.** Financiado por la Junta: 725 mil pesos para el proyecto ejecutivo y 25 mil pesos a cada uno de cinco equipos que concursaron en la realización del proyecto conceptual, por concepto de gastos de recuperación.

#### Costo y financiamiento estimados del proyecto

COSTOS	Millones de pesos	FINANCIAMIENTO	Millones de pesos	Observaciones
Obra	De 15.3 a 21	Crédito INVI	6.9	33.5% inversión recuperable
Terreno	3	Subsidios INVI	3.2	66.5% subsidio
Proyecto	0.85	Subsidios SEDUVI	5.3	
		Subsidios Junta	3.85	
		Venta comercios	1.3	
<b>TOTAL</b>	<b>19.15 a 24.85</b>	<b>TOTAL</b>	<b>20.55</b>	

**Rehabilitación:** Se estableció un tope máximo de 15.3 millones de pesos, que difícilmente alcanzarán para la rehabilitación de este bello inmueble que contiene mucha cantera. Según información proporcionada por la empresa encargada de realizar las obras de rehabilitación (enero 2005), todo indica que el costo final de la obra ascenderá a 21 millones de pesos.

**Subsidios:** 1. El INVI otorga un subsidio de 2,000 VSM por cada vivienda; 2. La SEDUVI aporta 5.3 millones de pesos, a través del STPDU; 3. La Junta de Andalucía financió la elaboración del proyecto ejecutivo y aporta 3 millones de pesos para la rehabilitación; 4. De la venta de los comercios se recuperan 1.3 millones de pesos; y 5. El FIDERE otorga reducciones por pago puntual y anticipado. Es evidente que este privilegiado proyecto se encuentra muy subsidiado, y lo estará más si la obra rebasa el tope de costo establecido.

**Recuperación:** Hasta junio de 2003 de las 19 familias que recibieron un crédito del INVI para la adquisición del predio: 4 familias no tenían cuotas vencidas y 7 debían una cuota, es decir, el 57% estaba de hecho al corriente. Por otra parte, 1 familia debía dos cuotas, 2 debían cinco cuotas, 1 debía siete cuotas, 1 veinte cuotas y 3 familias más de treinta cuotas (la quinta parte de las familias presentaban retrasos graves). Durante la gestión del proyecto una de las quejas repetitivas de algunos vecinos era sobre los morosos, pues mientras algunas familias estaban al corriente en sus pagos, otras familias no pagaban nada y algunos más (entre ellos todos los locatarios) no pagaban renta alguna a nadie y vivían gratis desde que el inmueble fue adquirido por el INVI.

**GESTIÓN:** El proyecto ha sido gestionado por la SEDUVI y el INVI. Representantes de ambas entidades (entre ellos quien escribe hasta junio de 2003) se encargaron del trato con la población residente y los locatarios, de facilitar la realización del concurso y del desalojo del inmueble, para la realización de las obras. Como estrategia de gestión en principio sólo se trabajó con los ocupantes de las viviendas, y posteriormente cuando la realización del concurso estaba muy avanzada, se inició la gestión con los locatarios y se realizaron juntas informativas y los respectivos estudios socioeconómicos.

**ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN:** La población desalojó el inmueble para que iniciaran las obras de rehabilitación. Algunos inquilinos habían solicitado que las obras se hicieran por partes, para permitir la reubicación al interior del inmueble, pero ello no fue aceptado por las autoridades con el propósito de realizar las obras de manera integral, de no poner en riesgo la vida de las familias y de no complicar o entorpecer la realización de la obra. Las viviendas se desocuparon primero y después los locales comerciales, con excepción del local número 46 que interpuso un juicio que se encuentra en proceso.

**PROYECTO:** El proyecto ejecutivo se realizó a través de un concurso por invitación restringida a cinco arquitectos y restauradores con reconocida experiencia en la rehabilitación del patrimonio histórico. La Junta y la SEDUVI convocaron a las autoridades federales encargadas de la salvaguarda del patrimonio y a organismos civiles defensores del mismo, a conformar un comité organizador y el jurado calificador. El concurso se realizó entre marzo y mayo de 2003. El proyecto del Mtro. Alejandro Suárez Pareyón obtuvo el primer lugar porque a juicio del jurado (fallo emitido el 12/05/2003), fue el que mejor resolvió las bases del concurso, presentó un proyecto con mucho oficio que respeta el

patrimonio histórico, contiene una buena solución estructural, zonifica acertadamente los espacios públicos y los privados, y su propuesta "facilita la vida comunitaria"<sup>84</sup>. Originalmente, el proyecto incluía 41 viviendas y 6 locales comerciales, pero el número de viviendas se redujo a 37 y éstas al mismo tiempo se hicieron de mayores dimensiones, para responder a la demanda de los habitantes. Todas las viviendas incluyen baño, cocina, sala, comedor y 2 ó 3 recámaras.

**Rehabilitación y restauración:** De acuerdo a las bases del concurso, el proyecto recupera el partido arquitectónico, la fuente central, la fachada de tezontle y cantera, partes de pintura mural, las arcadas y las dimensiones originales del patio; se mantienen los comercios que se ubicaban en planta baja al frente del edificio; y para cumplir con el programa arquitectónico se construye un segundo nivel en planta alta en la parte posterior del edificio, considerando la normatividad vigente y la estructura del inmueble.

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** No hay participación ciudadana, entendida como una intervención conciente de la población en todas las fases del proyecto. Sin embargo, se debe destacar que los ocupantes de las viviendas se organizaron desde 1989 y consiguieron viviendas de dimensiones mayores a las que el INVI produce. La mayoría de la población residente constituyó una organización en 1989 (Casa de la Covadonga A.C.) con el propósito de comprar y mejorar el inmueble: en 1994 la Fundación Dondé les ofreció vender el inmueble en 1.2 millones de pesos, por lo que 22 familias iniciaron un proceso de ahorro ante el FICAPRO, que hasta 1996 arrojaba un monto de 240 mil pesos. Así que en 1999 cuando el INVI se acercó a los habitantes para proponer el proyecto de rehabilitación del GDF y la Junta, ellos accedieron. En mayo de 2000 el INVI adquirió el predio y los inquilinos obtuvieron un crédito, aquí les fueron reconocidas las aportaciones que habían realizado ante FICAPRO. Por cerrar la operación a tiempo, el INVI otorgó créditos a personas que según sus Reglas de Operación no son sujetos del mismo: de 16 beneficiarios seis tienen una vivienda en otra parte de la ciudad. Ese "error" se salvó nombrando como beneficiarios a los descendientes de esas familias o a quienes ellos designaron. El INVI censó el inmueble en mayo de 2000, de las 30 viviendas dos estaban vacías. De las 28 familias encuestadas dos personas de la tercera edad fallecieron en 2002. Durante la gestión del proyecto aparecieron algunas preocupaciones: quienes ocupaban más superficie o habían invertido en el mejoramiento de su vivienda no querían cambios, en tanto que otros decían que las viviendas del INVI son muy pequeñas.

La gestión del proyecto fue acompañada de una lideresa, integrante de una organización demandante de vivienda vinculada al partido revolucionario institucional. La forma de actuar de esta líder es de presión hacia las autoridades y de una ambigua relación con los habitantes del inmueble, al mismo tiempo que se presenta como "influyente" en la gestión de vivienda, atemoriza a la población. Se trata de personas y de organizaciones que encontraron en la gestión habitacional y en las reglas de operación de los organismos

<sup>84</sup> La opinión fue expresada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del GDF a un diario nacional (María Eugenia Sevilla, *Reforma*, 27/05/2003). Este juicio tiene en cuenta el proceso de evaluación de los cinco proyectos concursantes: un proyecto clausuraba la posibilidad de ocupar el patio para juegos, porque "tapiaba" los arcos con cancelas y cristales; otro incluía una pasarela a media altura (a manera de acceso a viviendas en entresuelos) en las cuatro arquerías; y otro más había colocado árboles en el patio y balcones con vista al patio en planta alta.

públicos de vivienda, un *modus vivendi* a través de: el cobro de cuotas a los solicitantes de vivienda; la determinación del padrón de beneficiarios (que provienen de o ensanchan su clientela); la determinación de la empresa constructora; y hasta la venta de viviendas. Parte de la credibilidad de que gozan estas figuras es justamente cuando se realiza un proyecto, porque demuestran "su" capacidad de gestión. En la *Casa de la Covadonga* ésta lideresa fue hecha a un lado por el INVI y la SEDUVI, quienes establecieron una relación más horizontal con todos los inquilinos y evitaron el contacto directo con quien alegaba ser la representante del predio y que el inmueble fue comprado por el INVI gracias a su gestión.

En este contexto, no sorprende que una vez que el proyecto avanzaba hubiera intentos para evitar su realización: en un volante "anónimo" repartido en mayo de 2003 se decía que cada quien comprara lo que pudiera comprar, que el inmueble se les vendiera como está, y que ellos podrían acondicionarlo por etapas. Se trataba de no permitir el derrumbe del inmueble para hacer "vivienditas" (sic), que no entraran nuevos inquilinos y de organizarse para que nada cambiara. Este intento de boicot del proyecto no tuvo eco. Por su parte los locatarios se comenzaron a organizar hasta que se dieron cuenta de la inminencia del proyecto en mayo de 2003. Bajo el nombre de "Unión de Vecinos pro reconstrucción del ex convento de la Covadonga A.C." acudieron a la SEDUVI y al INVI para formalizar la solicitud de ser incluidos en el proyecto y de deslindarse de las "representantes" de la organización de vecinos, a quienes ubicaban como presencia del viejo régimen político que gobernó el país por más de 70 años. Posteriormente los locatarios fueron incluidos en el proyecto.

### **IMPACTO DE LA EXPERIENCIA EN LA RECUPERACIÓN DE LA ZONA**

Esta obra por si misma no tiene un impacto en el centro histórico en términos de confrontar la problemática de la vivienda tugurizada que ocupa inmuebles históricos, pues se trata de un solo proyecto que pretende mostrarse como ejemplo en el rescate del patrimonio sin desplazamiento de la población residente de bajos ingresos. Así, sus impactos se encuentran más en el terreno de lo cualitativo y lo mediático: en el primer caso se demuestra que es posible rehabilitar inmuebles antiguos de gran calidad arquitectónica y destinarlos a vivienda de interés social, y en el segundo, la Junta y el gobierno local explotan la visibilidad que otorga la participación de la cooperación andaluza. En efecto, un inmueble rehabilitado para fines nobles con recursos locales no tiene la misma visibilidad que otro donde participa la cooperación extranjera: la presencia de funcionarios y representantes de otro país atraen a los medios de comunicación, más cuando se trata de un país tan culturalmente cercano al nuestro. Sin embargo, por los montos aportados, es evidente que la cooperación andaluza es más simbólica que cuantiosa, pero los hechos constatan que los recursos internacionales tienen mayor "visibilidad" política.

### **CONCLUSIONES**

La población residente de *la Covadonga* ha tenido la suerte de habitar un inmueble de gran valor arquitectónico, que fue elegido para ser rehabilitado de manera "ejemplar". Otros inmuebles con valor patrimonial, deteriorados y habitados por familias de bajos ingresos no son objeto de apoyo privilegiado, aún cuando algunos de ellos han sido adquiridos por sus habitantes organizados y presentan peores situaciones de deterioro social y edilicio.

El objetivo de "ejemplificar" maneras de intervenir y revalorar el patrimonio histórico y de mejorar las viviendas de la población residente, se ubica más en el ámbito del *marketing* urbano y político, que en el de contribuir a la atención de la problemática de vivienda tugurizada en inmuebles históricos sin desplazamiento de la población de bajos recursos:

- Para la Junta la realización del proyecto significa haber realizado un noble proyecto en una de las ciudades más importantes y simbólicas de América, sede de un virreinato y capital de una nación que en su momento abrió sus puertas al exilio republicano (Andalucía es gobernada por el partido socialista desde hace más de diez años).
- Para el gobierno local, más allá del discurso sobre la salvaguarda del patrimonio y la atención a la vivienda de los pobres, implica demostrar que el rescate del centro histórico no sólo beneficia al sector privado y al distrito de negocios, sino que también hay voluntad para mantener la vivienda de la población de bajos ingresos.

Así, un solo proyecto altamente subsidiado (63% de la inversión total) parece tener más peso y ser más "ejemplo", que el conjunto de proyectos realizados por RHP y el gobierno cardenista, y la administración actual a través del INVI. Sin embargo, intervenir "edificios singulares" y producir viviendas un poco más grandes que las que realiza el INVI, requiere de cuantiosos subsidios y de más apoyo internacional (aunque el grueso del financiamiento recaiga en el gobierno local), justo lo que pone en duda la reproducción de estos proyectos. Además, no basta con que "otra Junta" promueva la realización de otro proyecto similar, porque en estricto sentido ellos aportan recursos simbólicos (el 16% del proyecto considerando costos de obra de 15.3 millones de pesos más 3 millones del costo del suelo).

La forma de operar del INVI de comprar predios a solicitud de demandantes de vivienda limita sus posibilidades de acción, pues todo el potencial de viviendas se destina a la organización social que "compró" el inmueble y tiene atribuciones para modificar el padrón de beneficiarios, y el INVI no puede disponer ninguna de esas viviendas para destinarlas a las solicitudes individuales. Los malentendidos son evidentes: los inquilinos aseguraban que ellos compraron todo el predio.

La realización del concurso de proyectos conceptuales demostró tener buena acogida por parte de las autoridades federales y locales, encargadas de la salvaguarda del patrimonio, y por el gremio de los restauradores y arquitectos, aunque los mismos desean que el concurso fuera abierto. En este punto, el proyecto sí que ejemplifica caminos a seguir, para romper con la vieja tradición mexicana de la figura del arquitecto de Estado.

En estricto no ha habido participación ciudadana, sin embargo, 1. Los esfuerzos que la población residente realiza desde 1989 finalmente tuvieron resultado, aunque éste se deba más a la "voluntad" de las autoridades para realizar un proyecto ejemplar en cooperación con la Junta, lo que además les permitió acceder a un financiamiento blando y altamente subsidiado, sin cubrir los requisitos que demanda el INVI. 2. Con un poco de cuestionamiento, consiguieron que las autoridades ampliaran la superficie de la vivienda, algo no muy común en los proyectos que realiza el INVI para familias de bajos ingresos.

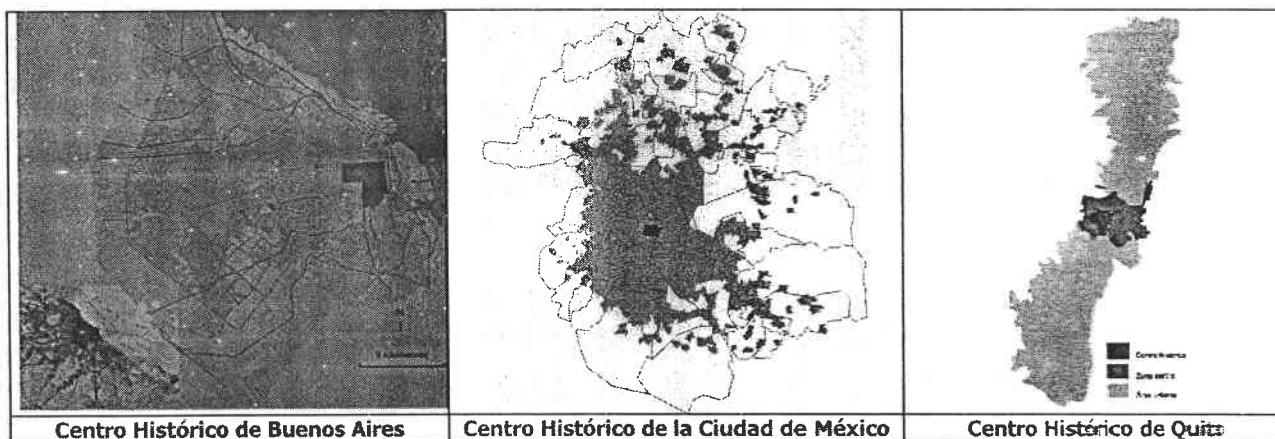


## 9. ANÁLISIS CRUZADO DE CASOS

### INTRODUCCIÓN

Un riguroso análisis comparativo de los tres casos de estudio, no es posible debido a que la información a la que se pudo acceder no es homogénea, ni tiene la misma calidad y cantidad. Los programas de recuperación del patrimonio urbano y proyectos habitacionales analizados se han realizado en diferentes momentos en un lapso de casi quince años, en un contexto de crisis económicas y políticas, cambios en los respectivos gobiernos, grandes disparidades en el ingreso de la población en cada ciudad, etcétera. Además, aunque se trata de experiencias relativamente recientes, en algunos casos no fue posible encontrar suficiente información sobre ellos o aspectos de ellos (instrumentos, inversión, etcétera), porque ya han pasado dos o tres administraciones diferentes; en algunos casos no fue posible tener acceso a los archivos respectivos y en otros, no se obtuvo información desglosada. Asimismo, algunas acciones ya fueron concluidas y otras estaban en proceso en el 2004. Por ello, se renunció a realizar un análisis comparativo en estricto sentido, y se optó por hacer un análisis cruzado de los casos de estudio, en función de tres grandes temas transversales: 1. Las diferencias y similitudes de los tres centros históricos en términos de la problemática que sufren y del papel que juegan al interior de su respectiva aglomeración; 2. Los programas y proyectos de recuperación del patrimonio urbano, realizados en la segunda mitad del siglo XX y a principios del siglo XXI; y 3. Los proyectos de vivienda realizados entre 1990 y 2003, con especial énfasis en la atención a la vivienda turgurizada. Los resultados del análisis se presentan en este capítulo.

#### 9.1. CENTRO HISTÓRICO, CIUDAD Y CAPITAL DE NACIÓN



Las tres ciudades históricamente han sido sede del poder político y —con excepción de Quito— del económico en escala nacional: 1. México Tenochtitlán fue capital de un imperio prehispánico; 2. En la colonia las tres ciudades desempeñaron el papel de capital de territorios extensos (la Ciudad de México fue Virreinato desde 1522 y Buenos Aires desde 1776, mientras que Quito fue Audiencia desde 1563); 3. Las tres ciudades son capital nacional a partir de la independencia de cada país en la segunda y tercera décadas del siglo XIX y, desde entonces, las sedes de los gobiernos nacionales y locales se ubican en el centro histórico respectivo (en México la sede del ejecutivo nacional es virtual, la sede real

está en *Los Pinos*). 4. Además, las tres ciudades son el núcleo principal de aglomeraciones más amplias (distrito metropolitano en Quito y zonas metropolitanas en Buenos Aires y Ciudad de México). En dimensión y población las tres ciudades son muy diferentes:

### Superficie y población en el 2000

DEMARCACIÓN	BUENOS AIRES		CIUDAD DE MÉXICO		QUITO	
	Superficie	Población*	Superficie	Población*	Superficie	Población*
Zona metropolitana	4,000 Km2	11.4	1,800 Km2	18.3	4,228 Km2	2.1
Ciudad capital	202.9 Km2	2.7	642 Km2**	8.6	190 Km2	1.4

Nota: \* En millones de habitantes; \*\* Sólo el área urbana.

- En el año 2000, Buenos Aires y la Ciudad de México concentran el mayor número de población de cada país, 36.8% y 24.5% respectivamente; mientras que Quito es la segunda ciudad ecuatoriana más poblada con el 20.2% de la población nacional.
- La Ciudad de México alberga 3 y 6 veces más población que Buenos Aires y Quito; y en escala metropolitana la proporción es de 1 a 1.6 y 8.7 veces respectivamente.
- En extensión la Ciudad de México es mayor que Buenos Aires y Quito en proporción de 1 a 3 y 3.3 veces respectivamente.

### Ciudad puerto y ciudad gobierno

Otra histórica y sustancial diferencia entre las tres ciudades es su origen y función: además de capital de país, Buenos Aires fue y es puerto internacional; mientras que la Ciudad de México y Quito han sido capitales de nación que se ubican muy distantes del mar. España tejió su imperio colonial en América a partir de la fundación y construcción de una red de ciudades, que de acuerdo a Romero (1976): 1. Compartían la función básica de asegurar el dominio del territorio, ser baluartes de la pureza racial y cultural de los colonizadores, y promover el desarrollo en sus respectivas regiones; y 2. Tenían una función específica: fuertes, puertos, centros de gobierno y control, etcétera. El puerto fue desde el siglo XVI y hasta la aparición del aeropuerto en la primera mitad del siglo XX, el centro de las comunicaciones y transporte de personas y mercancías entre América y el resto del mundo. La irrupción del ferrocarril y la incipiente industrialización en el siglo XIX reforzaron su papel en el sistema mundial de intercambio de mercancías. Los puertos eran pues: puntos de llegada y partida de personas (militares, clérigos y esclavos, y después inmigrantes y viajeros), productos y bienes; sitios de almacenamiento de mercancías; centros de control fiscal; y sitios de intercambio cultural y de comunicación donde llegaban las modas de las principales urbes del mundo.

Las ciudades latinoamericanas que cumplían la doble función de ser capital de nación y puerto internacional (como Buenos Aires), sufrieron un fuerte proceso de modernización a fines del siglo XIX; a diferencia de las grandes ciudades capital de tierra adentro (como la Ciudad de México), donde este proceso fue menor. En cambio, las ciudades que no se incorporaron al circuito del mercado mundial permanecieron estancadas y conservaron sus características sociales y urbanas (como Quito).

El puerto en Buenos Aires históricamente ha sido el sustento de la ciudad: 1. Durante la colonia no tuvo autorización para el comercio, pero éste se efectuó a través del

contrabando; 2. Cuando la ciudad fue elevada a capital del Virreinato del Río de la Plata (fines del siglo XVIII), el comercio internacional se convirtió en su principal actividad; 3. El crecimiento de la economía de agroexportación a fines del siglo XIX demandó un nuevo puerto, que se construyó a un costado del centro de la ciudad (el Puerto Madero, que en la década de 1970 se abandonó por obsolescencia y a partir de 1990 se recicla como nuevo barrio central). Para varios autores, la enorme metrópolis que se extiende a espaldas del Río de la Plata se construyó con los vastos recursos naturales del país, a través del comercio internacional que se efectuaba en el puerto.

Asimismo, el puerto ha jugado un papel muy importante en la constitución de la identidad de la población, pues fue el punto de llegada de millones de inmigrantes europeos a fines del siglo XIX y XX, lo que convirtió a Buenos Aires en una ciudad cosmopolita y a la Argentina en una nación con una gran porcentaje de población europea (fundamentalmente italiana, pero también española, polaca, alemana, etcétera). Por ello, el puerto constituye una parte fundamental de la historia del país y la ciudad, y de la memoria colectiva: el nombre que reciben los oriundos de esa ciudad es el de *porteños*.

### **Patrones similares de urbanización y modernización con diversa intensidad y en diferentes momentos**

Las tres ciudades presentan procesos incipientes de modernización urbana a fines del siglo XIX (introducción de infraestructura y transporte público, construcción de mercados, relleno de la quebrada en Quito, construcción del Gran Canal en la Ciudad de México, etcétera). Sin embargo, es en Buenos Aires donde se realizan los más grandes proyectos de renovación urbana y donde se efectúa el mayor crecimiento demográfico y físico de la ciudad, mientras que la Ciudad de México presentaba apenas un proceso de expansión urbana incipiente.

Después de la II Guerra Mundial y producto de políticas de industrialización y sustitución de importaciones, las tres ciudades realizan procesos de modernización del territorio y sufren una urbanización expansiva con diferente intensidad y velocidad: en Buenos Aires y la Ciudad de México el crecimiento demográfico y urbano se realiza desde las décadas de 1940 y 1950, mientras que en Quito el proceso es más tardío (década de 1970).

Actualmente, las tres ciudades presentan patrones similares de urbanización periférica expansiva en escala metropolitana y de despoblamiento de las áreas centrales, pero sólo Buenos Aires (capital federal) tiene un saldo negativo de crecimiento de -6% entre 1990 y 2001, las otras dos ciudades continúan incrementando su población. Otra característica común son las evidencias de procesos de segregación urbana que se expresan en territorios con mejores servicios, infraestructura y equipamiento, habitados por población de medianos y altos ingresos (Zona Norte en Buenos Aires y Quito, y Sur y Poniente en la Ciudad de México); en contraste con grandes zonas habitadas por población de bajos ingresos y con serias carencias de infraestructura y servicios, situación que empeora en las periferias en expansión.

En el marco de la urbanización expansiva, los centros históricos experimentaron procesos de modernización selectiva del territorio y de especialización funcional, que implicaron

cambios en las edificaciones, población y usos del suelo, así como la tugurización y deterioro de algunas zonas.

- En Buenos Aires y la Ciudad de México la traza colonial comenzó a desbordarse hacia la mitad del siglo XIX. En Quito esto ocurrió apenas en las décadas de 1910 y 1920.
- Buenos Aires llevó a cabo desde fines del siglo XIX procesos de transformación funcional y de sustitución edilicia del área central; en la Ciudad de México estos cambios se realizaron en menor medida; mientras que Quito llegó a la segunda década del siglo XX prácticamente sin modificar la ciudad construida durante la colonia y el siglo XIX.
- En los tres casos la elite abandonó el centro para mudarse a modernos asentamientos periféricos y las antiguas casas burguesas se transformaron en vivienda colectiva en alquiler: en Buenos Aires y la Ciudad de México el proceso se remonta a la segunda mitad del siglo XIX y en Quito a las décadas de 1910 y 1920.
- En Buenos Aires y la Ciudad de México se formó desde fines del siglo XIX un *distrito de negocios* en una parte del centro (histórico), mientras que en Quito éste se construyó hasta la segunda década del siglo XX fuera del centro, en el barrio de La Mariscal Sucre.
- En Buenos Aires se realizaron procesos de renovación edilicia que mantuvieron el prestigio del centro y permitieron el arraigo de clases medias, mientras que en Quito y la Ciudad de México grandes zonas del centro se tugurizaron y deterioraron, y en una parte del centro se consolidó un mercado popular para población de bajos ingresos, que con el tiempo incorporó a más vendedores callejeros.
- En las tres ciudades y en diversos períodos se han realizado importantes obras de infraestructura vial para mejorar la accesibilidad de las áreas centrales: las más recientes datan de la década de 1970, cuando se construyeron las vías Oriental y Occidental en Quito; los Ejes Viales en la Ciudad de México y las Autopistas elevadas en Buenos Aires.

### **Un rico patrimonio urbano arquitectónico**

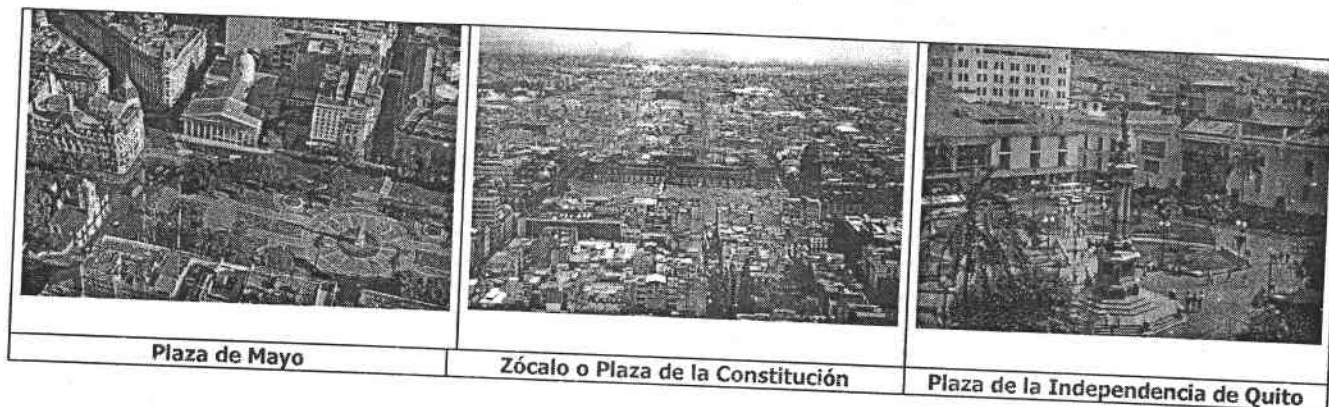
Las tres ciudades son herederas de un rico y diverso patrimonio urbano arquitectónico históricamente acumulado: en la Ciudad de México el patrimonio se remonta a las culturas prehispánicas; en Quito el patrimonio se ha conservado producto de la ausencia de intereses inmobiliarios y más recientemente a las políticas de preservación patrimonial; y en Buenos Aires el patrimonio más importante data del siglo XIX.

Santa María de los Buenos Aires -fundada en dos ocasiones, 1536 y 1580- fue hasta fines del siglo XVIII una ciudad insignificante, hasta que en 1776 fue designada sede del Virreinato del Río de la Plata en función de una estrategia geopolítica que pretendía impedir el avance de los portugueses. La ciudad no tuvo un número considerable de grandes construcciones coloniales. Su riqueza arquitectónica y urbana proviene de fines del siglo XIX y principios XX, cuando se realizaron grandes proyectos de modernización urbana y se edificó una arquitectura ecléctica elaborada bajo cánones de las escuelas de Europa.

La Ciudad de México, fundada en 1321 y refundada por los españoles en 1522, tiene una historia que abarca casi 7 siglos. A pesar de procesos de sustitución y destrucción edilicia realizados en el curso de la historia, aún se conservan vestigios de la ciudad prehispánica, la traza colonial y un rico patrimonio urbano arquitectónico que data fundamentalmente de los

siglos XVIII al XX. En el perímetro A del centro histórico, zona que concentra el mayor número de monumentos catalogados, el 63.7% de la arquitectura proviene o se ha transformado en el siglo XX.

San Francisco de Quito, fundada como Villa en 1534 y elevada a Audiencia en 1563, fungió como un enclave importante en la estrategia de conquista española. La ciudad y su arquitectura colonial y republicana se mantuvieron sin grandes modificaciones hasta la segunda década del siglo XX. Un gran acervo patrimonial, una unidad arquitectónica y coherencia urbana se han conservado ante la ausencia de intereses inmobiliarios. Aquí destacan los grandes conventos y las enormes plazas públicas.



### Crisis económica, convulsiones políticas y primacía económica de la capital

En el campo de la economía y la política, las tres ciudades y los tres países tienen muchas similitudes y coincidencias: 1. En el marco de reformas políticas en 1996 y 1997 las ciudades capital de Argentina y México, respectivamente, eligieron democráticamente a sus gobiernos locales por primera vez en la historia. 2. La economía argentina estuvo dolarizada durante un período de 10 años y la ecuatoriana se encuentra dolarizada desde 2001, en ambos países un mismo personaje fungió, en diversos momentos, como secretario de economía. 3. A pesar de procesos locales de desindustrialización y terciarización, las tres ciudades contribuyen de manera importante a la economía nacional. En el año 2000 Buenos Aires aportaba el 25% del producto interno bruto nacional y la Ciudad de México el 22.3%, mientras que Quito concentraba el 30% de la industria nacional. 4. Los tres países han padecido fuertes crisis económicas y grandes cambios políticos desde 1990:

- La economía mexicana sufrió un *crack* en diciembre de 1994 y su moneda se devaluó fuertemente en el transcurso de 1995; la economía del Ecuador tuvo una fuerte crisis en 1999 y en el 2000 se dolarizó; mientras que la economía argentina tuvo su *crack* entre 2001 y 2002 y se desdolarizó ese último año.
- Constantes crisis políticas, económicas y financieras, generadas por la introducción de políticas de ajuste de la economía y casos de corrupción, han ocasionado la destitución de varios presidentes en Ecuador (Bucaram en 1997, Mahuad en 2000 y Gutiérrez en 2005) y Argentina (De la Rúa en 2001, aquí además transitó varios presidentes interinos).

Las recientes crisis no son nuevas y abarcan al resto de países de América Latina. La llamada "década perdida" de 1980 generó contracción económica, el ingreso per cápita

disminuyó más del 10%, se desataron procesos de inflación, la pobreza aumentó en cifras absolutas (40 millones más de pobres) y para 1990 el 33% de latinoamericanos vivía con menos de un mil dólares al año (en 1980 ese porcentaje era del 25%). Según algunos autores, en la primera mitad de la década de 1990 había síntomas de mejoría (inflación controlada y flujos de inversión extranjera) gracias al impulso de varias "reformas clave" (Morley, 2004)<sup>1</sup>. Sin embargo, el saldo negativo de las políticas neoliberales es evidente, han generado más pobreza, desigualdad social y no han dado estabilidad a las economías, las crisis de los 90 son el mejor ejemplo.

De acuerdo a datos de la CEPAL (2004 y 2005), el comportamiento de la economía latinoamericana ha tenido períodos de crecimiento discontinuos, irregulares e intermitentes. Según la información contenida en la siguiente tabla: 1. En el período de 1999 a 2002 destaca el saldo negativo de la economía Argentina, la relativa recuperación en Ecuador después de la crisis de 1999 y la caída de crecimiento en México. 2. En el período 2002 a 2004 la economía Argentina se ha recuperado, y la ecuatoriana y la mexicana han crecido.

### Tasas de crecimiento del PIB

PAÍS	A precios 1990				A precios 1995					Período		
	1980 1985	1985 1990	1980 1990	1990	1998	1999	2000	2001	2002	2002	2003	2004
Argentina	-1.4	0.0	-0.7	-2.0	3.8	-3.4	-0.8	-4.4	-10.8	-10.8	8.6	7.1
Ecuador	1.8	1.6	1.7	2.9	2.2	-5.7	0.9	5.5	3.8	3.8	2.5	5.5
México	1.9	1.8	1.9	5.1	5.1	3.6	6.7	-0.3	0.9	0.6	1.2	3.9

Fuente: CEPAL, 2004 y 2005. Nota: No se consigna el crack de la economía mexicana de 1995 y para 2002 el estudio de 2005 presenta una tasa de crecimiento de la economía mexicana diferente que el anterior.

Las diferencias entre los tres países son muy grandes en términos del producto interno bruto por habitante. Según datos de la CEPAL (2004), la economía Argentina ha mantenido un mayor producto interno bruto por habitante con respecto a México y Ecuador:

- En 1990 la proporción era de 1 Argentina a 1.3 México y 3.7 Ecuador.
- En 1995 la proporción fue de 1 a 1.7 y 3.8 respectivamente.
- En 2002 la proporción es de 1 a 1.2 y 3.4 respectivamente.

### Producto interno bruto por habitante a precios constantes de mercado

País	1980	1985	1990	1990	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	Precios de 1990			Precios de 1995							
Argentina	5,397.7	4,657.3	4,345.6	5,544.5	6,843.8	7,599.3	7,791.0	7,434.6	7,282.9	6,875.2	6,058.1
Ecuador	1,275.6	1,218.0	1,170.2	1,669.9	1,762.2	1,834.4	1,837.3	1,698.9	1,682.0	1,741.6	1,775.7
México	3,235.4	3,181.6	3,156.6	4,047.9	3,985.2	4,340.2	4,488.7	4,577.3	4,810.6	4,725.6	4,699.1

Fuente: CEPAL, 2004

El Centro Hábitat de Naciones Unidas (UN Habitat, 2003) confirma estas diferencias: en 2001 el poder de compra per cápita en Argentina (12,050 dólares) equivalía a 1.3 veces al de México (8,790) y 4.1 veces al de Ecuador (2,910). (En los EUA el poder de compra per cápita era de \$ 34,100). Finalmente, esta misma fuente señala que más allá del crecimiento

<sup>1</sup> Las reformas a que se refiere son: liberalización comercial, reformas financiera, fiscal y laboral, apertura de capital y privatización.



del producto interno per cápita, el ingreso de América Latina está muy mal distribuido entre la población: una cuarta parte del ingreso nacional es percibida por sólo el 5% de la población y un 40% por el 10% más rico.

## 9.2. CENTROS HISTÓRICOS, DIFERENCIAS Y SIMILITUDES



Los tres centros históricos son una creación reciente y su delimitación demuestra una concepción diferente sobre el objeto urbano arquitectónico a preservar:

- En Buenos Aires el casco histórico se creó en 1979 bajo el nombre de Distrito U24, su superficie se redujo en 1982 y en 1991 se le acuñó el nombre de Área de Protección Histórica Número 1, e incluye una avenida y dos barrios. La delimitación abarca aproximadamente la mitad Sur de la ciudad hacia 1867 y excluyó la mitad norte de la traza fundacional y ciudad histórica, ocupada por la *city* (distrito de negocios).
- La Zona de Monumentos del Centro Histórico de la Ciudad de México se creó por decreto presidencial en 1980, sus límites incluyen dos perímetros: el "A" corresponde a la ciudad hasta 1790 y el "B" abarcaría la ciudad hasta la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, la delimitación precisa parece haber tenido como propósitos sumar los diez kilómetros cuadrados y abarcar el Palacio Legislativo.
- El centro histórico de Quito se creó en 1966 y ha tenido al menos cuatro delimitaciones hasta 2003, las dos primeras incluían dos perímetros y las últimas sólo barrios. La delimitación actual considera la traza fundacional y la expansión urbana hasta 1914.

	Buenos Aires	Ciudad de México	Quito
<b>Superficie</b>	3.3. Km2	9.1 Km2	6.06 Km2
<b>% de la ciudad</b>	1.65%	1.4%	3.18%
<b>No. de manzanas</b>	76	668	284
<b>No. de predios</b>	1,200	9,263	4,674
<b>Edificios catalogados</b>	804	1,436	4,254
<b>Barrios</b>	Una avenida y 2 barrios	3 colonias y parte de otras 19	15 barrios
<b>Población año 2000</b>	59,605	163,145	50,200
<b>Densidad habitante / Ha</b>	180.6	179.2	82.8

El centro histórico de la Ciudad de México tiene una superficie 1.5 y 3 veces mayor que la de los centros históricos de Quito y Buenos Aires respectivamente; y en términos de población la proporción es mayor: 1 a 3.2 y 2.7 respectivamente. A pesar de sus diferencias

físicas, geográficas, urbanas, históricas, sociales, etcétera, los tres centros históricos comparten funciones y problemáticas similares, como enseguida se verá.

Por último, en las tres ciudades se ha incrementado el número de zonas y sitios urbanos considerados patrimonio: en Buenos Aires hay 47 Áreas de Protección Histórica, en Quito cuatro áreas históricas y un patrimonio disperso en 24 parroquias, mientras que en la Ciudad de México la legislación local reconoce 180 zonas y sitios con valor patrimonial.

### **Estructura funcional especializada y segregación urbana**

Los tres centros históricos son el centro político y administrativo en escala nacional y local; la principal centralidad metropolitana; y representan la mayor concentración de monumentos históricos de cada país. Los centros históricos de Quito y Ciudad de México están inscritos en la lista del Patrimonio Cultural de la Humanidad. En tanto que en Buenos Aires es más reciente la revalorización del patrimonio urbano y el discurso sobre este territorio, como espacio que contiene los símbolos de la identidad nacional, ha tenido menos fuerza que en las otras ciudades. Aquí intervienen varias causas: los vínculos que las diferentes sociedades han establecido con su pasado; la necesidad de legitimación de los Estados respectivos en el transcurso de su propia construcción; la cantidad y calidad del patrimonio según los criterios adoptados en cada país; y la función que se le ha asignado al centro histórico como escenario de gestas históricas y testimonio de la memoria colectiva.

Asimismo, con la aparición de nuevas centralidades varias funciones capitales se han desplazado: las actividades comerciales y recreativas se trasladaron al Norte en Buenos Aires; en Quito los bancos, oficinas y servicios se edificaron en el vecino barrio de la Mariscal Sucre; y en la Ciudad de México se han desconcentrado oficinas públicas, comercios y servicios, además de la Universidad Nacional. Asimismo, los tres casos presentan una clara especialización funcional:

- En Buenos Aires se distinguen tres territorios: 1. La Avenida y Plaza de Mayo con comercio; servicios y pocos residentes; 2. Monserrat con comercio mayorista; oficinas; vivienda e industria textil; y 3. San Telmo con actividades turísticas, servicios y vivienda.
- En la Ciudad de México: 1. Un distrito de negocios con comercio, servicios y equipamiento cultural; y 2. Barrios periféricos con vivienda, comercio y servicios.
- En Quito 1. Un núcleo central que alberga comercios, equipamiento educativo y cultural; y 2. Barrios periféricos que albergan vivienda y servicios.

Los tres centros históricos presentan una ubicación geográfica estratégica, accesibilidad históricamente privilegiada, variedad de modos de transporte y una gran concentración de comercio especializado, servicios y equipamiento en escala metropolitana (cultura y en menor grado educación). En Quito y la Ciudad de México aunado a los mercados regionales de carácter popular, hay una gran presencia de comercio "ambulante". En conjunto, estos atributos explican la gran concentración de población flotante que con mucho rebasa a la residente: en el centro histórico de Quito se estima que hay 300 mil y en el de México más de un millón de transeúntes por día.

Los tres centros históricos presentan congestionamiento vial y una gran demanda por estacionamientos: 1. En Buenos Aires la estructura radial del sistema vial y de transporte público converge en el centro de la ciudad, y el centro histórico se ubica entre la *City*, una estación de ferrocarril metropolitana y el reciclado Puerto Madero. 2. El de Quito constituye un lugar de tránsito obligado porque se ubica en el centro geográfico de la alargada ciudad y articula el norte con el sur. 3. El de la Ciudad de México es un sitio de tránsito derivado de las deficientes estructuras viales de la ciudad. Por otra parte, la estructura funcional se acompaña de claras evidencias de segregación urbana en dos centros históricos:

- En Buenos Aires la mezcla de usos, actividades y edificios en buen, regular y mal estado, no define zonas segregadas. El Casco Histórico es una zona de transición entre el norte opulento, mejor servido y en mejor estado, y el sur pobre, con carencias en servicios e infraestructura, mayor deterioro y estructuras fabriles abandonadas.
- En la Ciudad de México los contrastes son evidentes entre dos zonas: 1. Norte - oriente con mayores densidades de población, deterioro, comercio popular, presencia de comercio "ambulante" y de casi todos los Mercados; y 2. Sur - poniente con menores densidades de población, mejor estado físico, comercio para población de mayores ingresos, hoteles y oficinas, así como cíclicos programas de remozamiento urbano.
- En Quito el surponiente presenta barrios deteriorados, hacinados e inseguros, prostitución, mercado mayorista, terminal regional de autobuses, comercio popular y, hasta 2003, una gran presencia de comercio "ambulante"; y la zona nororiental contiene barrios con población de mayores ingresos y accesibilidad vinculada a la rica zona Norte.

Además, de acuerdo a indicadores del mercado inmobiliario habitacional ninguno de los tres centros históricos es de los territorios más valorizados en sus respectivas ciudades: en Buenos Aires la zona norte tiene valores que equivalen a 1.6 veces los del casco histórico; en la Ciudad de México los valores de la colonia Condesa duplican en promedio los del centro histórico; mientras que en Quito los valores comerciales de una vivienda en la zona norte triplican los de una vivienda similar en el centro histórico. Sin embargo, se debe señalar que estos territorios mantienen valores del suelo altos, derivados de las ventajas de localización, de ello dan cuenta las actividades comerciales y terciarias que se mantienen y disputan el territorio.

### **Gran presencia de población inmigrante y de bajos ingresos**

En las tres ciudades se reconoce que las políticas económicas de las últimas décadas han incrementado la pobreza y han convertido algunos enclaves de los centros históricos en reducto de miseria y en territorios atractivos para población de bajos ingresos. En el 2000:

- El casco histórico de Buenos Aires tenía una presencia importante de población joven que proviene de otras provincias (34%) y del extranjero (13.1%), así como de inmuebles ocupados de forma irregular.
- El 25% de la población residente del centro histórico de la Ciudad de México provenía de otras entidades y el 52% tenía ingresos menores a 2 salarios mínimos.
- En el de Quito la mitad de la población residente tenía menos de cinco años de vivir en ese territorio, el 30% era originaria de otras provincias y el 65% tenía bajos ingresos.

## Perdida de la función habitacional y mantenimiento de los tugurios

Los tres centros históricos pierden población y vivienda, y la función habitacional (en términos absolutos y relativos) tiende a disminuir y tiene poca relevancia con respecto al parque habitacional de cada ciudad:

- Entre 1990 y 2000 se perdió el 20% de la población residente en el centro histórico de Buenos Aires, el 16% en el de la Ciudad de México y el 31.4% en el de Quito, justo en una década en que se han realizado programas de recuperación de estos territorios, lo que evidencia que éstos no contribuyen a revertir las tendencias de despoblamiento.
- La población residente de cada centro histórico representa apenas el 2.1% de la población de Buenos Aires, el 1.9% de la Ciudad de México y el 3.5% de Quito; mientras que la vivienda de cada centro histórico representaba el 2.3%, 2.0% y 3.9% del parque habitacional de cada ciudad respectivamente.

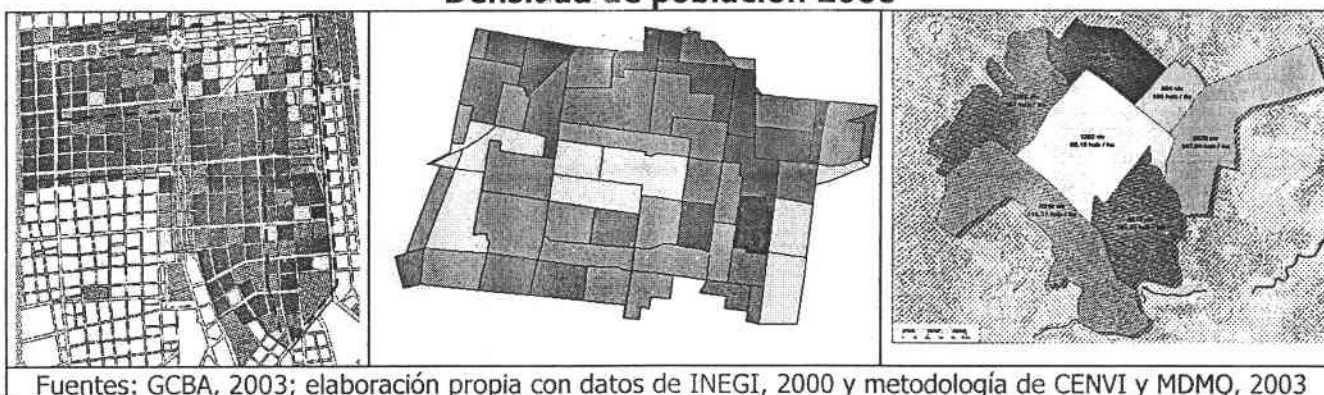
### Población y vivienda en los centros históricos

Centro Histórico	1990				2000				Ocupantes por vivienda
	Población		Viviendas		Población		Viviendas		
	No.	% ciudad	No.	% ciudad	No.	% ciudad	No.	% ciudad	
Buenos Aires*	74,949	2.6	24,376	2.3	59,605	2.1			2.44
Ciudad de México	194,544	2.0	48,639	2.7	163,145	1.9	42,980	2.0	2.67
Quito	73,221	6.6	17,059	6	50,200	3.5	18,772	3.9	3.7

Nota: \* Datos de 1991 y 2001 respectivamente. En Quito el incremento en el número de viviendas entre 1990 y 2000 puede deberse a que la delimitación del centro histórico no es la misma en 1990 que en el 2000, pero el número de habitantes de 1990 se ha corregido de acuerdo a la delimitación de 2003 (MDMQ, 2001).

Los tres centros históricos presentan el mayor grado de despoblamiento en el territorio que alberga las sedes de los poderes civiles nacionales y locales, y religiosos: núcleo central en Quito, distrito de negocios en México y Plaza de Mayo en Buenos Aires.

### Densidad de población 2000



La función de **alojamiento para población de bajos ingresos** es una función histórica, obtenida desde fines del XIX o principios del XX, que se mantiene en los tres centros históricos y en el 2000 se expresa en un considerable porcentaje del parque habitacional con deficiencias en espacios y servicios, particularmente en Quito y la Ciudad de México:

- En Buenos Aires el 8% del parque habitacional está constituido por *conventillos* y *hoteles* (1,950 viviendas); el 3.6% se encuentra en condiciones de hacinamiento (3 personas por cuarto); el 7.4% se encuentra en mal estado; el 1.5% (365 viviendas) muy deteriorado; y el 2.6% eran viviendas invadidas.
- En la Ciudad de México el 6% de las viviendas tiene un solo cuarto (constituye un indicador de hacinamiento); el 29.4% posee un dormitorio; 7.8% no tiene sanitario exclusivo; 7.6% no tiene agua en la vivienda. Mientras que el 21% del parque habitacional se encuentra en mal estado físico y el 6.5% en riesgo de derrumbe (2,800 viviendas en 350 inmuebles).
- En Quito el 49% de las viviendas tiene un solo cuarto; 29% carece de sanitario exclusivo; otro 20% comparte sanitarios; 12% carece de cocina; 24% se encuentra en mal estado físico (970 edificios) y el 35% presenta hacinamiento.

Estas deficiencias contrastan con la **gran cantidad de edificios subutilizados** o abandonados en regular y relativo buen estado físico: en Buenos Aires había 150 mil viviendas deshabitadas (1991); el distrito de negocios del centro histórico de la Ciudad de México tenía 258,307 metros cuadrados subutilizados (1998) y el de Quito 416,780 metros cuadrados deshabitados (2000). En conjunto estas superficies representan una reserva territorial considerable para desarrollar programas de vivienda y desarrollo urbano.

El mayor porcentaje de viviendas en alquiler (65%) y menor de vivienda en propiedad (28%) se presenta en el centro histórico de Quito, mientras que los de la Ciudad de México y Buenos Aires presentan un comportamiento similar en vivienda en alquiler (31%) y en propiedad (55 y 58%).

Los tres centros históricos presentan una **gran riqueza y diversidad habitacional**, mayoritariamente colectiva, acumulada en el tiempo. En los tres casos existen: 1. Casas unifamiliares coloniales y decimonónicas (e incluso del siglo XX) transformadas en *vecindades* o *conventillos*; 2. Edificios integrados por hileras de cuartos en alquiler con servicios comunitarios; 3. Edificios de *Departamentos* construidos en diferentes lenguajes arquitectónicos; y 4. Edificios históricos rehabilitados con vivienda de interés social. Además, en Buenos Aires se presentan los *Hoteles* y en la Ciudad de México los *Cuartos de azotea*, *Campamentos* y pequeñas *unidades habitacionales* o condominios. Finalmente vale mencionar que en Quito un 18% del parque habitacional del centro histórico está integrado por "casas", es decir, viviendas unifamiliares, mientras que este porcentaje es minúsculo en Buenos Aires y la Ciudad de México con el 4 y 5% respectivamente.

### 9.3. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE RESCATE DEL CENTRO HISTÓRICO

Las iniciativas de rescate de los centros históricos ya suman hasta cuatro generaciones, y en la Ciudad de México y Quito se remontan a la década de 1960.

- En la década de 1960 en el centro histórico de la Ciudad de México se realizan obras de rescate del espacio público y en el de Quito se pintan de blanco todas las fachadas.
- En la década de 1970 se realizan obras de remozamiento del espacio público en pequeños "circuitos turísticos", se fomentan las actividades turísticas (feria de



antigüedades de San Telmo) y en Quito se realizan importantes coloquios sobre la salvaguarda del patrimonio urbano arquitectónico.

- En la década de 1980, además de un ambicioso programa de rescate del centro histórico de la Ciudad de México, destacan las acciones que se realizan en la Ciudad de México y Quito después de los terremotos de 1985 y 1987 respectivamente: en el primer caso se realizó un inédito programa masivo de reconstrucción de vivienda, y en el segundo se creó una fuente de financiamiento permanente (Fondo de Salvamento).
- En la década de 1990 se crean entidades públicas y mixtas (con participación privada), y el BID otorga un crédito al gobierno de Quito, para impulsar programas de rescate de una parte de los centros históricos, que apuestan por la atracción de la inversión privada para dar continuidad a los mismos.

Los planes de última generación ponen un mayor énfasis en facilitar la inversión privada en el proceso de rescate del patrimonio, a partir de la inversión pública (a fondo perdido) en programas de remozamiento urbano y de mejoramiento de la infraestructura:

- En la Ciudad de México se "estatiza" el Fideicomiso Centro Histórico, pero el proceso beneficia directamente a un solo inversionista que encabeza un consejo "consultivo" y realiza cuantiosas inversiones bajo sustanciales facilidades y exenciones fiscales locales y federales, para la compra, remozamiento y uso de inmuebles.
- En Quito se agota el préstamo del BID pero la Empresa del Centro Histórico continúa trabajando con inversionistas privados.
- En Buenos Aires la crisis de la economía nacional no permite a la nueva Dirección General del Casco Histórico realizar grandes acciones físicas, sino fomentar las actividades de turismo.

### Programas de rescate de los centros históricos 1960 - 2003

Buenos Aires	Ciudad de México	Quito
	1967. El <b>Programa de Remodelación de centros cívicos</b> remozan* seis plazas o atrios de iglesias y peatonizan algunas calles.	1966. Se crea el Centro Histórico y se impulsa un <b>programa de mejoramiento de la imagen urbana</b> : se pintan todas las fachadas de blanco.
1979. Se crea el Distrito U24 (Casco Histórico) y una Comisión Técnica Permanente encargada de su revalorización: se remozan* fachadas y espacio público, y <b>se crea la feria de antigüedades de San Telmo.</b>	1972 – 1973. Se realiza el <b>programa de Remodelación del "antiguo centro comercial de la ciudad"</b> (se remozan fachadas, pavimentos y mobiliario urbano). 1970 – 1976. Se descentralizan varias estaciones de autobuses y la central de abasto.	
	1980 – 1982. Se delimita el Centro Histórico y se realiza el <b>programa de Restauración del centro histórico</b> : se remozan plazas, fachadas y monumentos; y se "rescata" el Templo Mayor. 1986 – 1987. Después de los sismos de 1985 el <b>programa de Renovación Habitacional</b>	1984. La Agencia Española de Cooperación Internacional remozan el convento de San Francisco.  1987. Un fuerte terremoto provoca la pérdida del patrimonio y genera el incremento de la cooperación internacional y la <b>constitución de</b>



	<b>Popular</b> reconstruye más de 13 mil viviendas en el centro histórico.	<b>un Fondo de Salvamento del Patrimonio.</b>
1990. Se crea el <b>Plan de rehabilitación de San Telmo y Monserrat</b> : se remozan el espacio público en torno a la Plaza Dorrego y las calles Balcarce y Chile. 1991 – 1993. Con apoyo de la cooperación española se realiza el <b>Programa de Revitalización de la Avenida de Mayo</b> (se remozan las fachadas de 14 inmuebles). 1999. Se instituye el <b>Plan de Manejo del Casco Histórico</b> y se crea la Dirección General del Casco Histórico para impulsarlo.	1991 – 1994. Se crea una entidad pública privada (Fideicomiso Centro Histórico) y se realiza el <b>Programa ¡Échame una manita!</b> , que remozan el distrito de negocios con una inversión de 1,485 millones de pesos (67% es inversión privada y 32% pública) y se reubica el comercio "ambulante". En ese período se impulsaba el proyecto Alameda con la participación de capital extranjero.	1989 – 1992 En el marco del <b>Plan Maestro de Áreas Históricas</b> algunas fachadas comienzan a recuperar el color. 1995 – 2003. Se crea la <b>Empresa del Centro Histórico</b> para operar un crédito del BID (40 millones de dólares) y rescatar el "Núcleo Central": se remozan el espacio público, se crea equipamiento cultural y turístico; se construyen 5 estacionamientos, y plazas comerciales para alojar al comercio ambulante.
1999 – 2003. En el marco del Plan anterior se continúa remozando el espacio público (9 calles, circuitos turísticos y plazas), se rehabilitan cinco edificios públicos y equipamiento comunitario; y se promueven las actividades culturales y turísticas.  2003. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires declara el " <b>Año del Centro Histórico</b> ".	2002 – 2006. A. El gobierno local realiza un "nuevo" <b>Programa de rescate del centro histórico</b> , que remozan el mismo territorio intervenido 10 años atrás, sustituye la infraestructura hidráulica, eléctrica y de comunicaciones; y B. Se crea un Consejo Consultivo para rescatar ese territorio, que es encabezado por un inversionista, quien compra algunos inmuebles, los remozan y usufructúa.	2000 – 2003. Se realiza el <b>Plan Especial para el Centro Histórico</b> , se reubica "en definitiva" a los vendedores "ambulantes" en plazas comerciales, se pone el acento en la gestión empresarial y se continúa trabajando con el sector privado en la generación de una oferta de vivienda para población con ingresos medios y altos. 2003. Se celebran los 25 años del reconocimiento del centro histórico como Patrimonio Mundial.

Fuente: Elaboración propia. Nota: \* El remozamiento del espacio público incluye la sustitución de mobiliario urbano, pavimentos y alumbrado público, y en su caso de la infraestructura.

En términos de inversión pública, según los datos disponibles, en el centro histórico de la Ciudad de México se invirtieron 218 millones de dólares entre 1991 y 2003; y en el de Quito 88.4 millones de dólares entre 1988 y 2003. La Ciudad de México parece ser una ciudad "rica" que no necesita de créditos ni de instrumentos de financiamiento permanente para destinar cuantiosas sumas en el "rescate" del centro histórico: en 2002 por "voluntad política" se decidió invertir 59.6 millones de dólares, cifra que rebasa los recursos recaudados por el FONSAL en Quito en un período de 15 años o los aportados por el BID a través de un crédito.

### Inversión pública en el rescate de los centros históricos 1988 - 2003

Buenos Aires	Ciudad de México	Quito
La información está incompleta: 1991 – 1993: Programa de Revitalización de Avenida de Mayo: 14 millones de dólares 1991 – 1995: Manzana de San Francisco: 3 millones de dólares.	1991 - 2002: <b>218 millones de dólares</b> FCH 1991 - 1994: 158.4 millones de dólares (tres pesos por dólar). FCH 2002 – 2003: 59.6 millones de dólares (once pesos por dólar).	1988 - 2002: <b>88.4 millones de dólares</b> FONSAL 1988 – 2003: 38 millones de dólares inversión ECH 1995 - 2003: 50.4 millones de dólares
<b>Fuentes: Garay, 2004; FCH, 1994 y JGDF, 2003; y FONSAL, 2003 y ECH, 2003.</b>		

En términos territoriales los programas de rescate han concentrado la inversión pública en pequeños territorios: la Plaza Dorrego y calles Balcarce – Chile en Buenos Aires; distrito de

negocios en la Ciudad de México y núcleo central en Quito. Además, en el centro histórico de la Ciudad de México la misma zona, que representa menos del 10% de la superficie total, se ha remozado dos veces a través de dos programas diferentes en los últimos 13 años. Finalmente, vale destacar que en dos casos tales iniciativas de rescate de los centros históricos se inscriben en programas más amplios de revalorización de la ciudad central: en Buenos Aires se incluye el reciclaje del Puerto Madero, la Costanera Sur y la parte turística del barrio de La Boca; y en la Ciudad de México el territorio sobre el que históricamente se ha construido un eje de modernidad: Zona Alameda y Paseo de la Reforma.

En resumen, cuatro grandes rasgos caracterizan los programas públicos de rescate de los centros históricos:

1. **La concentración de grandes inversiones públicas a fondo perdido** en las zonas más interesantes, rentables y factibles para el sector público y el privado. En general, los programas actúan en territorios donde se ubican los edificios mejor conservados, los símbolos del poder político y religioso, el patrimonio más relevante, los servicios y comercios para población de medianos y mayores ingresos, los sitios que se han constituido en atracción turística y las zonas menos conflictivas, habitadas y ocupadas por el comercio informal, al que en su caso se reubica. El sector público se beneficia de la visibilidad de las nobles acciones que "rescatan" la memoria colectiva y el patrimonio nacional, por ello el Estado ha sido un interesado histórico en la revalorización del patrimonio; mientras que el sector privado (constituido por propietarios, mercado inmobiliario y actividades turísticas) se beneficia de la mejora del espacio público y de la infraestructura, que directamente revaloriza la propiedad privada. Es decir, el sector público subsidia el negocio privado.

2. **El uso del discurso del beneficio de toda la sociedad y del interés público.** Los programas públicos de rescate del patrimonio urbano arquitectónico se auto justifican a través de un discurso que se pretende neutro, que habla del beneficio de toda la población, porque a los edificios y espacio urbano se le asignan valores nacionales y universales, aunque en esencia se beneficie directamente a poca población. Por ejemplo, en la Ciudad de México en 2002 los gobiernos federal y local, convencidos por el inversionista más rico del país, decidieron rescatar el centro histórico, y para demostrar su "voluntad política" del más alto nivel, convocaron (una sola vez) a intelectuales, artistas, iglesia católica y periodistas (y ningún representante de la población residente o de los comerciantes de esa zona) para constituir un Consejo Consultivo para el rescate de esa zona. De tal consejo opera un limitado comité ejecutivo encabezado por el hombre más rico de México.

3. Los programas parten de **la idea de que una fuerte inversión pública** para revalorizar la zona **detonará la inversión privada**, de manera que en el mediano plazo el proceso será "sustentable" y las inversiones privadas generarán tal derrama de recursos que se reinvertirán por sí mismas en la recuperación de la zona. Algo que no ha ocurrido, además, la riqueza que estos programas de rescate puedan generar son apropiadas por particulares y la decisión de reinvertir depende de su voluntad. Además, en lo inmediato no hay recuperación de la inversión pública a través de impuestos, merced a los incentivos fiscales que se otorgan, salvo en el caso de Quito donde el Fondo de Salvamento capta el 6% del impuesto sobre la renta.

Según el gobierno de la Ciudad de México, el esfuerzo público ha sido correspondido por el sector privado con una inversión de \$ 15 mil millones de pesos. Sin embargo, una parte de esta inversión privada se realizaría y se realizaba sin necesidad de un programa público de "rescate": 1. El Sr. Slim en agosto de 2001 había anunciado una inversión privada de mil millones de pesos para "rescatar" la zona, mientras que el gobierno local hizo del conocimiento público su inversión de 500 millones de pesos para rescatar el centro histórico hasta febrero de 2002; 2. Varios desarrolladores inmobiliarios ya invertían en la construcción de vivienda nueva en el perímetro B antes del año 2000 y a partir del 2001 lo hacen más por la influencia de la política restrictiva de desarrollo urbano (Bando 2) que por el rescate del centro: ellos construyen vivienda nueva sobre lotes baldíos, porque la rehabilitación de inmuebles no es atractiva, es decir, el patrimonio histórico no les interesa.

**4. Ausencia de inversiones en los barrios deteriorados, tugurizados y densamente habitados por pobres,** que también contienen un rico patrimonio edilicio. Este hecho destaca sobre todo en Quito y la Ciudad de México, en donde la segregación urbana es más evidente. A diferencia de las zonas donde aplican los programas de "rescate", en los barrios densamente habitados por población de bajos recursos no hay rescate ni mejora del espacio público, de la infraestructura y los servicios (con excepción de la reubicación del comercio "ambulante" realizado en 2003 en todo el centro histórico de Quito). Además, los damnificados directos de estos programas son tanto el comercio informal en la vía pública como las actividades populares que "atentan" contra la dignidad del patrimonio (por ejemplo la celebración de los reyes magos en la Alameda de la Ciudad de México).

El resultado de esta lógica de actuación ha sido la profundización de las diferencias entre una zona que se rescata y otra que permanece al margen de inversiones que reviertan el deterioro y el caos urbano; y entre inversionistas que gozan de expectativas positivas para "recuperar" el patrimonio y asegurar su negocio, y residentes de bajos ingresos, quienes en el mejor de los casos reciben "significativas" ayudas para "mejorar" sus condiciones de vida, valorar "su" patrimonio y algunos créditos para adquirir una vivienda. El grueso de la inversión pública se ha destinado para beneficiar fundamentalmente la propiedad privada, algunos inversionistas vinculados al sector inmobiliario y turístico, y revalorizar una parte del centro histórico, así como a destacar la "voluntad política" del gobierno en turno.

#### 9.4. PROYECTOS DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS

En este apartado se analizan comparativamente las experiencias de vivienda realizadas entre 1990 y 2003, que a continuación se enlistan.

##### Proyectos de vivienda realizados y en curso 1990 – 2003

No	Proyecto o programa	Promotor y financiamiento	Tipo de vivienda	Realización	Viviendas	Locales	Predios
1	Manzana de San Francisco	Junta de Andalucía y Gobierno local	Interés social	1991 - 1995	94	5	8
2	Cooperativas de vivienda*	Cooperativas de vivienda	Interés social	1993 - ...	36	0	2
3	Programa Recup Boca*	Gobierno local	Interés social	1990 - ...	121	0	9**
<b>Subtotal Buenos Aires</b>					<b>251</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

No	Proyecto o programa	Promotor y financiamiento	Tipo de vivienda	Realización	Viviendas	Locales	Predios
4	Casa de los 7 Patios Casa Ponce Penalillo*	Junta de Andalucía y Gobierno local	Interés social	1991 - 1993 2000 - 2001 2003 - 2005	101	4	3
5	La Victoria y San Roque	Gobierno local	Interés social	1990 - 1998	140	20	2
6 <sup>a</sup>	Proyecto Piloto	Pact Arim Francia Inquilinos	Interés social	1995 - 1996	14	0	1
6 <sup>b</sup>	Programa Vivienda Solidaria	ECH (Gobierno local) y BID	"Interés social"	1997 - 2003	371	35	14
6 <sup>c</sup>	Programa ECH - Gestión empresarial*	ECH (Gobierno local) y Sector privado	Media	2003 - 2004	266	17	5
7	Programa Mejoramiento Habitacional*	Gobierno local y Junta de Andalucía	Media	2003 - 2004	31	9	10
<b>Subtotal Quito</b>					<b>923</b>	<b>85</b>	<b>35</b>
8	Programa de Vivienda - Gestión Cardenista	Gobierno local	Interés social	1998 - 2001	134	7	7
9	Programa Vivienda en Conjunto*	Gobierno local	Interés social	2001 - ...	1,776	Sin dato	53
10	Casa de la Covadonga*	Junta de Andalucía y Gobierno local	Interés social	2003 - 2005	37	6	1
11	Programa Vivienda Emergente*	Gobierno local	Interés social	2003 - ...	83***	0	5
<b>Subtotal Ciudad de México</b>					<b>2,030</b>	<b>13</b>	<b>66</b>
<b>TOTAL</b>					<b>3,204</b>	<b>103</b>	<b>120</b>

Notas: \* Indica que el proyecto o programa se encuentra en proceso; \*\*Sólo se incluyen los 9 proyectos realizados, de un total de 21 conventillos adquiridos en 1990; \*\*\* Sólo se incluyen los cinco proyectos terminados, pues este programa abarca 98 predios y alrededor de 1,960 viviendas en el centro histórico.

#### 9.4.1. INVARIANTES DE LOS PROYECTOS HABITACIONALES ANALIZADOS

Los proyectos analizados contienen una serie de elementos y factores constantes que han posibilitado su realización.

1. Se realizan en **ciudades capital de país** que concentran un considerable parte de la población nacional, el centro histórico desempeña un importante papel simbólico y funcional en escala nacional; y la respectiva problemática habitacional y urbana se deriva de tendencias de desarrollo y presiones urbanas, sociales, económicas y culturales específicas, que se realizan en escala metropolitana y regional. Además, en estas ciudades, particularmente en la de México y en Buenos Aires, hay una importante **presencia de organizaciones sociales** demandantes de vivienda o de la mejora de su hábitat, a diferencia de otras ciudades grandes o medianas de la provincia de cada país, donde éstas no existen o su presencia es más discreta.

2. En las tres ciudades ha habido una **política de recuperación del patrimonio urbano** arquitectónico más o menos común, con menor intensidad en Buenos Aires, que promueve desde la década de 1970 la recuperación del patrimonio histórico en escala urbana.

3. Asimismo, hay una serie de **instituciones y actores comunes** que han confluído en la realización de proyectos habitacionales destinados para población de bajos ingresos. Entre los primeros se encuentran los organismos públicos de vivienda, que han tenido que adecuar sus políticas operativas diseñadas para la construcción de obra nueva, a las especificidades de los centros históricos, donde lo que se trata es de recuperar, mejorar y redistribuir los espacios de los inmuebles existentes, mantener los usos presentes (comercios y talleres); en su caso, salvaguardar y revalorizar el patrimonio cultural; y adecuar los costos a la capacidad de pago de la población.

Entre los segundos están académicos, universidades, población residente organizada, organizaciones no gubernamentales, teólogos de la liberación, intelectuales, sociedad civil, cooperación internacional y gobiernos locales.

- Algunos académicos han sido en algunos períodos funcionarios públicos y desde allí promueven algunos proyectos habitacionales en el marco de políticas más amplias: fue el caso del Recup Boca en Buenos Aires y el programa de vivienda durante la gestión cardenista en la Ciudad de México.
- La Junta de Andalucía ha cofinanciado obras en las tres ciudades, mientras que la cooperación francesa Pact Arim, ha realizado obra en Quito y ha asesorado e intercambiado experiencias en Buenos Aires (Recup Boca) y la Ciudad de México (con el FCH durante la gestión cardenista).
- En varios casos el motor de los proyectos ha sido la organización de la población residente, que despliega varias estrategias de acción: compra de inmuebles, mejora de la vivienda, organización y lucha, negociación, etcétera. En otros casos el promotor de los proyectos ha sido las consecuencias sociales de una catástrofe natural.

4. Sea quien sea el promotor protagonista, en la mayor parte de los casos ha habido una **confluencia de intereses** por parte de los actores involucrados, **para mejorar la situación habitacional** de la población beneficiada **y salvaguardar el patrimonio**: los proyectos que promueve la Junta han coincidido con esfuerzos de la población por evitar desalojos, mejorar sus viviendas y adquirirlas en propiedad; en algunos de estos y otros casos, el gobierno local ha movilizó la mayor parte del financiamiento y ha aportado el suelo, para posibilitar la realización de las obras; en varios proyectos realizados las familias residentes ya habían ejecutado algunos esfuerzos por mejorar —dentro de sus posibilidades— las condiciones de habitabilidad de sus viviendas.

#### **9.4.2. PROPÓSITOS E IMPACTO DE LAS EXPERIENCIAS REALIZADAS**

Uno de los objetivos que más se repiten en las experiencias analizadas, y que por supuesto no se ha cumplido, es el de **constituirse en ejemplos a seguir**. Quien repite con más elocuencia este propósito es la Junta de Andalucía, pero paradójicamente es quien menos contribuye a conseguirlo, a pesar de (o justo por) repetir en varias ciudades más o menos la misma operación costosa de rehabilitar inmuebles con una gran riqueza arquitectónica para destinarlos a viviendas para población de bajos ingresos, que necesariamente contienen altos subsidios. Por su parte, la cooperación francesa hacía hincapié en rehabilitar viviendas



de acuerdo a la capacidad de pago de la población, pero a través de su actuación 42 de 80 familias en Quito no fueron realojadas en los inmuebles rehabilitados.



En un sentido más amplio, varias de las experiencias se plantean el desafío de recuperar y mantener la función habitacional de los centros históricos, mejorar las condiciones de la vivienda, atender el problema de los tugurios y rescatar el patrimonio. Sin embargo, en términos cuantitativos **las experiencias realizadas atienden de manera marginal la problemática de los tugurios, el deterioro y las tendencias de despoblamiento:**

#### Proyectos realizados y en curso 1990 – 2003

PROYECTOS Y PROGRAMAS	Número de viviendas realizadas	Rehabilitación o sustitución de tugurios	Atención a Tugurios		Atención a viviendas	
			%	Universo	%	Universo
<b>Casco Histórico de Buenos Aires</b>	130 en 10 inmuebles	130 viviendas en 10 inmuebles	6.6	1,950 viviendas (1991)	1.9	6,230 viviendas perdidas 1990 – 2000
<b>Barrio de La Boca</b>	121 en 9 inmuebles	121 viviendas en 9 inmuebles	0.7	5,600 viviendas (1984)	-	Sin dato
<b>Centro Histórico de Quito</b>	923 en 35 inmuebles	75 viviendas en 3 inmuebles	0.8	9,200 viviendas de un cuarto (2003)	17.9	5,156 viviendas perdidas 1982 - 2000
			2	3,750 sin WC (2003)		
<b>Centro Histórico de la Ciudad de México</b>	2,030 en 67 predios	1,064 viviendas en 34 predios	8.4	12,636 viviendas de un dormitorio (2000)	36.7	5,530 viviendas perdidas 1990 – 2000

- En el centro histórico de la Ciudad de México se ha atendido el 8.4% de las viviendas con un sólo dormitorio que había en el 2000; en el de Buenos Aires el 6.6% de los conventillos que existían en 1991; y en el de Quito menos del 1% de las viviendas de un sólo cuarto y el 2% de las viviendas sin sanitario exclusivo que había en el 2003.
- En el centro histórico de la Ciudad de México la relativa "masividad" de los programas habitacionales recientes que pretenden redensificar las Delegaciones centrales, muestra una cierta recuperación y arraigo de viviendas, que no obstante representan sólo el 36% de las que se perdieron entre 1990 y el 2000; mientras que en el de Quito en conjunto se ha realizado el 17% de las viviendas perdidas entre 1982 y 2000; y en Buenos Aires el 1.9% de las viviendas perdidas entre 1990 y 2000.
- Además, dos programas se crearon para enfrentar problemas "emergentes": los desalojos latentes en La Boca y un derrumbe en la Ciudad de México. En realidad, tales



problemas no tienen nada de circunstanciales, pero la respuesta que se ha dado es temporal y puntual, y no responde a una acción planificada en el corto o mediano plazo.

Asimismo, se debe añadir que 1. Algunas viviendas realizadas recientemente en la Ciudad de México se han transformado en talleres y bodegas, ante la ausencia de medidas de acompañamiento para arraigar la función habitacional que hagan un contrapeso a las presiones de terciarización; y 2. La realización de algunos programas de rescate de los centros históricos y, pero aún, de programas de vivienda, han implicado el desplazamiento de población residente de bajos ingresos: los tres centros históricos pierden población en una década en que se realizan programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico; en Quito de las 80 familias que habitaban en las calles Caldas y Briceño, fueron realojadas solamente 38; y en Buenos Aires paradójicamente los habitantes de la Manzana de San Francisco se encuentran bajo amenaza de desalojo.

Por otra parte, los deseados efectos de reproducción de los proyectos realizados difícilmente se pueden lograr en una región en donde, cada cambio de gobierno implica la reinención de políticas, programas y proyectos, y el cambio de los funcionarios (lo que alcanza a las instituciones "privadas" como la ECH en Quito y el FCH en México): 1. En la Ciudad de México, después de los programas post sismos, el tema se retomó hasta 1998, pero la relativa masividad de las acciones habitacionales se realiza a partir de 2001; 2. En Buenos Aires, después de la Manzana de San Francisco, los gobiernos locales de hecho cancelaron cualquier proyecto habitacional para población residente de bajos ingresos en el centro de la ciudad, y el Recup Boca se ha realizado de manera intermitente desde 1990 y ha sufrido modificaciones por parte de cuatro gobiernos locales diferentes; y 3. En Quito, a partir de la Casa de los 7 Patios, los proyectos de rehabilitación de vivienda se incrementaron, pero se modificaron los enfoques y la población objetivo, y la realización de los proyectos de San Roque y La Victoria demoró ocho años y tres administraciones.

**Promotores de los proyectos:** Los gobiernos locales son quienes impulsan el mayor número de acciones de vivienda en cada ciudad, a través de programas con diversa magnitud y continuidad. En cambio, los proyectos piloto son promovidos fundamentalmente por la cooperación andaluza (232 viviendas en 5 proyectos en las tres ciudades) y francesa (un proyecto en Quito con 14 viviendas). La Junta de Andalucía ha promovido el 37% de las acciones realizadas en Buenos Aires, el 14% en Quito y el 1.8% en la Ciudad de México. Un programa habitacional ha sido promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo en Quito, y un Movimiento Social promueve en el centro histórico de Buenos Aires la realización de dos proyectos. Por último, tanto en Quito como en Buenos Aires las experiencias pioneras han sido fomentadas por la cooperación andaluza, mientras que en la Ciudad de México el proyecto que promueve y cofinancia la Junta se efectúa en una ciudad en donde se han realizado varias experiencias en la materia a partir de 1986.

#### **9.4.3. POBLACIÓN E INMUEBLES OBJETO DE LOS PROYECTOS DE VIVIENDA**

Cinco proyectos y dos programas se destinan totalmente a la **población residente** de inmuebles con diverso grado de deterioro (Manzana de San Francisco, Caldas 508, Cooperativas de vivienda, Casas de los 7 Patios y de la Covadonga, y programas Recup

Boca y Vivienda Emergente); y en otros tres programas algunas viviendas se destinan a familias que habitaban los inmuebles objeto de actuación (Vivienda Solidaria, Vivienda en Conjunto y Mejoramiento Habitacional). En el resto de programas y proyectos se realizan viviendas en inmuebles deshabitados o baldíos para **población nueva**.

- En Buenos Aires todas las viviendas realizadas y en proceso son para la población de bajos ingresos que habitaba en los inmuebles objeto de rehabilitación o reconstrucción.
- En la Ciudad de México el 52.4% de las viviendas se destinan para la población residente de inmuebles deteriorados y el resto para nueva población.
- En Quito apenas el 8.3% de las viviendas realizadas es para población de bajos ingresos habitantes de tugurios; otro 52.8% es vivienda de "interés social" para familias que pueden acceder a un crédito hipotecario con apoyo de un subsidio federal; y el 38.9% se han destinado a población de medianos ingresos.

En las tres ciudades **se intervienen inmuebles con valor patrimonial**, de acuerdo a lo que en cada caso se califica como tal (ver anexo 5): en Quito el 80% de los 35 predios e inmuebles intervenidos tienen valor patrimonial y el resto son baldíos (vale recordar que en este centro histórico el 95% del parque edilicio es considerado patrimonio catalogado); en Buenos Aires el 52% de los 19 inmuebles intervenidos poseen valor patrimonial; mientras que en la Ciudad de México el 28% de los 159 predios e inmuebles objeto de los programas de vivienda, es considerado monumento histórico.

En contraparte, los programas de la ECH - Gestión Empresarial y Vivienda en Conjunto, y algunos proyectos del Recup Boca y de Vivienda Emergente, **privilegian la construcción de vivienda nueva** en baldíos o en sustitución de inmuebles deteriorados, para generar un mayor número de viviendas, sistematizar el proceso de planificación y construcción, abaratar los costos y acelerar el proceso de reconstrucción: en Quito esto facilita la introducción de estacionamientos y las viviendas pueden competir con productos similares en otras partes de la ciudad; en La Boca se decidió que era más barato demoler y reconstruir que rehabilitar edificios con escaso valor patrimonial; y en la Ciudad de México no se incluyen estacionamientos, merced a una norma que lo permite para fomentar la edificación de vivienda de interés social, y en el programa Vivienda Emergente las acciones de vivienda se realizan mucho más rápido que en los casos de rehabilitación de inmuebles.



La **rehabilitación de edificios** está presente en la mayor parte de los proyectos y programas, pero en varios casos ésta se combina con la construcción nueva (un predio de la Manzana de San Francisco; en Quito las operaciones de la Junta y algunos proyectos de

Vivienda Solidaria,; y en México la Casa de la Covadonga y algunos proyectos de Vivienda Emergente y Vivienda - Gestión Cardenista). Aquí destacan por su indiscutible calidad arquitectónica los proyectos que promueve la cooperación andaluza, que respetan el patrimonio y al mismo tiempo introducen obra nueva en lenguaje contemporáneo y sobrio.

El programa **Mejoramiento Habitacional** de Quito es innovador en varios sentidos: atiende un universo de inmuebles que no había sido objeto de atención y cuyos propietarios no contaban con recursos suficientes o créditos para mantenerlos o repararlos; previene el deterioro; se dirige a mantener la función habitacional; pocos recursos atienden un número considerable de inmuebles, y con ello se abandona la idea de que la rehabilitación de inmuebles con valor patrimonial debe ser completa o total. En este mismo sentido, se puede destacar la experiencia de la Cooperativa La Unión de Buenos Aires, que realiza un proceso de rehabilitación progresiva con mano de obra de los cooperativistas y de acuerdo a los recursos que son capaces de movilizar y conseguir. Sin embargo, las obras se realizan en períodos de tiempo intermitentes y extensos y con la gente ocupando las viviendas.

### Ámbito territorial de actuación

En Quito todos los proyectos y programas analizados aplican exclusivamente en el centro histórico, mientras que en las otras ciudades algunas experiencias se realizan en ámbitos territoriales más amplios: 1. En Buenos Aires las Cooperativas de vivienda actúan en los barrios centrales de la ciudad y el Recup Boca actúa en el barrio central del mismo nombre; y 2. En la Ciudad de México los programas Vivienda Emergente y Vivienda en Conjunto actúan en las cuatro Delegaciones centrales.



En los tres casos se repiten patrones de **dispersión de los proyectos habitacionales en el territorio**. Sin embargo, en contraste con las "muchas" pero dispersas acciones de vivienda del centro histórico de la Ciudad de México, en Quito (programa Vivienda Solidaria) y Buenos Aires (Manzana de San Francisco) destaca la concentración de varios proyectos habitacionales: en ambos casos las razones han sido la disponibilidad de 12 y 8 predios propiedad del Municipio y de un Banco, respectivamente.

La cooperación andaluza actúa en territorios deteriorados y reconocidos como "inseguros" en Quito, a diferencia de la cooperación francesa que privilegió la actuación en un barrio en relativo buen estado y vinculado directamente a la privilegiada zona norte; y en Buenos Aires el proyecto cofinanciado por la Junta se ubica en un territorio atractivo para las

actividades terciarias, a una calle de la Plaza de Mayo. Sin embargo, la decisión sobre los inmuebles objeto de actuación y su ubicación, es de los gobiernos locales respectivos.

En el centro histórico de la Ciudad de México las acciones se dispersan en el perímetro B (Vivienda en Conjunto) y la llamada "herradura de tugurios" (Vivienda Emergente).

Finalmente, en Quito las acciones de vivienda se han acompañado de la mejora relativa del entorno urbano, mientras que **en la Ciudad de México los proyectos de vivienda realizados y en curso no se acompañan de ninguna acción de mejoramiento barrial o de ordenamiento del territorio**, que apuntalen la recuperación y consolidación de la función habitacional y controlen las presiones terciarias. No resulta ocioso recordar que algunos proyectos se realizan en zonas en donde se desarrolla una gran actividad comercial en la vía pública y que algunas de las vivienda inauguradas en 2001, ya cambiaron de uso.

#### 9.4.4 FINANCIAMIENTO Y COSTOS

##### ACCESO AL SUELO

En Buenos Aires los predios del Recup Boca fueron adquiridos por el gobierno local para evitar un desalojo masivo, mientras que los inmuebles que ocupan las Cooperativas de vivienda fueron adquiridos por sus habitantes con sus propios recursos. La Manzana de San Francisco es el único inmueble que no cambió de propietario y que se destinó para vivienda en régimen de alquiler moderado: con ello, después de los residentes, el Banco Ciudad es el beneficiario directo de las obras de rehabilitación y reconstrucción que financiaron la Junta y el gobierno local.

En la Ciudad de México el gobierno cardenista apoyó fundamentalmente proyectos en donde sus habitantes ya habían adquirido el inmueble; en el programa Vivienda en Conjunto algunos predios de grandes dimensiones fueron aportados por el gobierno local (SERVIMET) y el resto adquirido a sus propietarios con crédito del INVI; mientras que el programa Vivienda Emergente tiene como fundamento la expropiación de predios en riesgo de derrumbe y su indemnización a valor comercial. Este último, es el único caso en donde se aplica la legislación en materia de expropiación para realizar proyectos habitacionales (la expropiación de la Casa Ponce en Quito, realizada en 1996, representa una mera excepción). Tal vez aquí influyen dos aspectos: 1. El antecedente de la masiva expropiación de predios que el gobierno federal realizó para el programa de reconstrucción habitacional posterior a los sismos de 1985; y 2. El encarecimiento de baldíos generado entre otras causas por la política restrictiva de desarrollo urbano, y la escasez de suelo para cumplir las ambiciosas metas sexenales, lo que obligó al INVI a desplazarse de la construcción de vivienda nueva en baldíos a la rehabilitación o sustitución de vivienda en edificios habitados.

En Quito la mayor parte de los predios fueron aportados por el Municipio en diferentes momentos, con excepción de los programas Mejoramiento Habitacional y de la ECH - Gestión Empresarial: en el primer caso los inmuebles son propiedad privada y en el otro se han adquirido en el mercado inmobiliario. Parte del éxito del programa Vivienda Solidaria fue contar con una reserva territorial municipal, que ya fue agotada.

## FUENTES DE FINANCIAMIENTO

La mayor parte de los proyectos y programas han sido financiados por los gobiernos locales respectivos (78% de las viviendas y 67% de los predios); un programa ha sido financiado a través de un préstamo del BID (11% de las viviendas y predios); en tercer lugar destaca el cofinanciamiento de la Junta de Andalucía con el 8% de las viviendas pero el 18% de los predios (ello se debe a que se incluye el programa Mejoramiento Habitacional de Quito).

En los programas de los gobiernos locales y del BID, en realidad intervienen más fuentes de financiamiento: la población beneficiada debe aportar un ahorro previo a manera de enganche: 1. En la Ciudad de México éste equivale al 10% del monto del crédito (salvo los casos de población de muy bajos ingresos, en donde aplican subsidios); 2. En el programa Vivienda Solidaria de Quito el enganche es del 25%, aquí interviene un subsidio al frente por parte del gobierno federal del orden del 10 al 30%, dependiendo de los ingresos de la población y el crédito restante es aportado por una entidad bancaria o caja de ahorro.

Financiamiento	No. Viviendas	Porcentaje	No. Predios	Porcentaje
Gobiernos locales	2,520	78.6%	81	67.5%
BID	371	11.5%	14	11.6%
Junta de Andalucía	263	8.2%	22	18.3%
Pact Arim	14	0.4%	1	0.8%
Cooperativas de vivienda	36	1.1%	2	1.6%
TOTAL	3,204	100%	120	100%

**La Junta de Andalucía** ha cofinanciado la realización de cinco proyectos y el programa Mejoramiento Habitacional. Sin embargo, **proporcionalmente cada vez aporta menos recursos**: 1. En Buenos Aires financió el 100% de la primera fase de la obra y el 50% de la última; 2. En Quito ha cofinanciado entre el 30 y el 27% de cada uno de los tres proyectos y aportó el 60% (150 mil dólares) del fondo para el programa Mejoramiento Habitacional en el 2003 (en este caso actúa como un subsidio a la tasa de interés), pero en el 2004 esa misma aportación representaba el 16% del mismo, pues el Municipio destinó al programa 750 mil dólares; y 3. En la Ciudad de México aporta el 16% de la obra, considerando costos de obra de 15.3 millones de pesos y 3 millones del costo del suelo. Sin embargo, si el costo final de obra rebasa los 20 millones, como se espera, el aporte de la Junta descenderá.

Los proyectos de las Cooperativas de vivienda son financiados a través de diferentes fuentes: aportes propios de las familias a través de ahorro y mano de obra; la organización social (MOI); la cooperación internacional (a través del MOI); y recursos intermitentes que han recibido del gobierno local y federal, a través de programas de fomento al empleo.

Un proyecto *sui generis* es el realizado con la cooperación francesa: una organización no gubernamental binacional creada ex profeso, aportó el 76% del financiamiento de la obra (el 24% fue aportado por las familias), que recupera en un plazo de 15 años. Sin embargo, con los cambios de gobierno, la crisis y dolarización de la economía, hubo un conflicto entre los residentes y lo que queda de la entidad binacional en torno a la reestructuración del crédito. Actualmente la amortización del mismo se realiza a través de un abogado que defiende el interés de los habitantes.

## SUBSIDIOS OTORGADOS

El mayor índice de subsidios lo contienen dos proyectos promovidos por la Junta de Andalucía (ver anexo 6) con el 66% y 55% del costo de la inversión total (Casas de la Covadonga y Ponce, respectivamente), seguidas de los inmuebles con valor patrimonial en la Ciudad de México, para los cuales existe un subsidio inicial del 54.3% del monto del crédito<sup>2</sup>, que se puede incrementar en función de otras ayudas de beneficio social para población vulnerable. En este grupo de proyectos con subsidios de 50% del costo de obra en adelante, se ubican dos proyectos realizados durante la gestión cardenista y las viviendas otorgadas a residentes originales de la Casa de los 7 Patios.

Con un porcentaje de subsidios del 16 al 48% se ubican los proyectos realizados durante la gestión cardenista, una cooperativa de Buenos Aires y un conjunto de viviendas de la Casa de los 7 Patios para población no original. Y por último, el programa Vivienda Solidaria en Quito incluía la posibilidad de obtener un subsidio al frente del 10 al 30%<sup>3</sup>, mientras que en el programa Mejoramiento Habitacional, en esta misma ciudad, se subsidia la tasa de interés más un pequeño período de gracia para iniciar la recuperación del crédito (las aportaciones de la Junta y el Municipio permiten no descapitalizar el Fondo).

En contraparte, varias viviendas y proyectos realizados por la ECH en Quito consideran la recuperación total de la inversión. En el programa Vivienda Solidaria esto sirvió para mezclar el financiamiento y cruzar los subsidios (unas viviendas se vendieron a valor comercial y otras contienen subsidios). Vale mencionar que justo en este programa no se reconoce como subsidio la aportación a bajo costo de inmuebles propiedad del Municipio.

Finalmente, se puede señalar que más que en el subsidio (sin el cual la vivienda sería inaccesible para las familias de más bajos ingresos, máxime cuando se trata de vivienda propia), la discusión se centra en los montos del mismo, su aplicación (a la oferta, la demanda, al frente, en medio o al final del proceso productivo), los beneficiarios directos (el usuario o "comprador" y el "vendedor"), y su institucionalización o aplicación coyuntural (ante catástrofes o desastre). En este sentido se pueden realizar varios cuestionamientos y críticas:

- La rehabilitación de la Manzana de San Francisco benefició por un período a la población residente, pero directamente al Banco, que no perdió su propiedad revalorizada con recursos del gobierno local y de la cooperación andaluza.
- Parece muy cuestionable enfrentar la dimensión de la vivienda tugurizada con proyectos que subsidian más del 50% de los costos de obra, justamente porque intervenir ese parque edilicio requiere de fuertes inversiones a fondo perdido.
- El subsidio federal al frente que se aplica en Quito parece beneficiar más a la ECH para que ésta pueda vender sus viviendas.

<sup>2</sup> El INVI otorga créditos de hasta 3,680 VSM para rehabilitación y adquisición de inmuebles con valor patrimonial y un subsidio específico de 2,000 VSM para la rehabilitación de fachadas, áreas comunes y dictamen de factibilidad en edificios catalogados.

<sup>3</sup> Los subsidios del gobierno federal se establecieron así: 10% del costo para una vivienda que cuesta \$ 10,000 (55 M2), 20% para una vivienda que cuesta \$ 9,180 (51 M2) y 30% para una que cuesta \$ 8,160 (45 M2).



- Los subsidios adicionales (ayudas para renta) que se aplican en condiciones que se califican como "emergentes" encarecen los costos de operación de los programas habitacionales, contrario a lo que una acción planificada puede evitar para confrontar un problema que no tiene nada de coyuntural o "emergente", como la vivienda en riesgo de derrumbe en los centros históricos.

### **COSTOS PROMEDIO DE OBRA POR VIVIENDA Y METRO CUADRADO**

En estricto sentido no se pueden comparar los costos de obra de los proyectos analizados en las tres ciudades, y tampoco entre ellas, por razones de orden estructural y coyuntural.

- El ingreso bruto por habitante en cada país es desigual, pero tales diferencias se han mantenido relativamente estables, entre 1990 y 2002, en proporción de 1 Argentina, 1.4 México y 3.6 Ecuador.
- Los proyectos han sido realizados en diferentes momentos en un lapso de casi 15 años donde han acontecido fuertes crisis económicas: dolarización de la economía ecuatoriana (2000) y desdolarización de la economía argentina (2001); crack en la economías mexicana (1995), ecuatoriana (1999) y argentina (2001); así como procesos de inflación con diferente intensidad, ritmo y en diferentes momentos.
- Las obras han sido concluidas en diferentes momentos, algunas hace años y otras aún estaban en proceso hasta fines de 2003.
- En las rehabilitaciones el costo de obra tiene un vínculo directo con el estado físico de los inmuebles. Por ejemplo, la cooperación francesa señalaba que realiza obras más baratas que la cooperación andaluza, pero el inmueble de Caldas 504 se encontraba en relativo buen estado mientras que la Casa de los 7 Patios estaba en ruinas.
- En varios proyectos no se tuvo acceso a la información sobre los costos del suelo y obra, la superficie construida, etcétera: 1. En varios proyectos el suelo fue aportado por el Municipio y en los reportes financieros no se consigna el valor del mismo. 2. El INVI sólo consigna en sus reportes el monto del crédito que otorga, pero no el valor real en que se adquieren los predios (en varios casos la población asume los costos que el crédito del INVI no cubre), y además, en la información que el instituto facilita hay hasta tres versiones diferentes de los montos totales de inversión total (cada Dirección y Subdirección de esa dependencia aporta números a veces muy diferentes).
- En varios proyectos las viviendas son de dimensiones diferentes.

A pesar de estas limitaciones y de no considerar incrementos en los costos por inflación o deflación, a continuación se hace el ejercicio de comparar el costo de obra por metro cuadrado y por vivienda para los proyectos con información disponible, bajo las siguientes consideraciones: 1. Sólo se incluye el costo de obra, porque salvo excepciones no se cuenta con la información sobre el costo del suelo; 2. Para el caso de la ciudad de México sólo se tomaron en cuenta aquellos proyectos en donde la información sobre la inversión en obra coincidía en dos de las tres fuentes del INVI que proporcionaron información<sup>4</sup>; asimismo, para los proyectos realizados entre 1998 y 2001 se consideró un tipo de cambio de 10 pesos por dólar, y para los realizados entre el 2001 y 2004 se consideraron once pesos por

<sup>4</sup> Dirección de Planeación Estratégica, Dirección de Proyectos y Dirección de Vivienda en Conjunto.

dólar. 3. No se consideraron los proyectos La Victoria y San Roque de Quito (que contienen vivienda y equipamientos comunitarios), porque no se cuenta con información desglosada sobre los costos de la vivienda; 4. Para el análisis de costo por vivienda se dividió el monto de inversión entre el número de viviendas sin importar que éstas tengan dimensiones diferentes; 5. En el caso de los proyectos no concluidos se incluye el costo estimado de obra proporcionado por las respectivas fuentes oficiales; y 6. Para vincular los costos de vivienda con el producto interno bruto por habitante, se tomaron valores de la CEPAL, 2004, a precios constantes de 1995: 6,058 dólares en Argentina, \$ 4,699 en México y \$ 1,775 en Ecuador. Se trata pues, de un ejercicio sesgado;

**A. Costos comparativos por vivienda:** El siguiente cuadro, realizado a partir de la información disponible, que se presenta en el anexo 7, resume las principales conclusiones:

Costo por vivienda (dólares)	Proyecto		
	Buenos Aires	Ciudad de México	Quito
55.1 mil			1 ECH Gestión empresarial
De 20 mil a 45.5 mil	1 Manzana de San Francisco 1ª y 2ª Fase <b>Junta de Andalucía</b>	1 Casa de la Covadonga <sup>5</sup> <b>Junta de Andalucía</b>	3 ECH Gestión empresarial <b>3 Junta de Andalucía</b> 1 Vivienda Solidaria
De 15 mil a 19.6 mil	1 Cooperativa La Unión	1 Gestión cardenista 2 Vivienda en Conjunto	6 Vivienda Solidaria 1 ECH Gestión empresarial
De 10 mil a 14.8 mil		4 Gestión cardenista 10 Vivienda en Conjunto	5 Vivienda Solidaria 1 proyecto piloto (Pact Arim)
\$ 9,421 y \$ 6,520		1 Vivienda en Conjunto	1 Vivienda Solidaria

- Los proyectos cofinanciados por la Junta de Andalucía presentan los costos más altos por vivienda<sup>6</sup>. Tales costos son semejantes e incluso mayores a las viviendas que la ECH (Gestión empresarial) en Quito produce para grupos con ingresos medios y altos con costos de 42.3 mil a 22 mil dólares.
- 11 proyectos presentan costos de 15 mil a 19.6 mil dólares por vivienda.
- La mayor parte de proyectos de vivienda de interés social (veinte) tienen costos promedio de obra por vivienda de entre 14.8 y 10 mil dólares.
- Únicamente dos proyectos aparecen con costos de obra por debajo de los 10 mil dólares.
- Finalmente, sólo en dos centros históricos hay presencia de obras de mejoramiento: dos casos en México con costos de 1,000 y 2,400 dólares por vivienda; y en Quito con costos de \$ 2,500 a \$ 5,750 dólares por vivienda (ver anexo 8).

**B. Costos comparativos por metro cuadrado construido:** Si el análisis se hace con relación al costo de obra por metro cuadrado, con mucho menor información disponible (ver anexo 9), los proyectos promovidos por la Junta de Andalucía se siguen ubicando entre los más caros: la Manzana de San Francisco con \$ 587 USD; la Casa de la Covadonga con \$

<sup>5</sup> Si el costo final de la obra asciende a 21 millones de pesos, el valor promedio de cada vivienda de la Casa de la Covadonga ascenderá a \$ 58,968 USD.

<sup>6</sup> 2ª Fase de la Manzana de San Francisco \$ 45,546 USD; Casa de la Covadonga \$ 44,226; Casa de los 7 Patios \$ 35,897; Casa Ponce \$ 31,818; 1ª Fase de la Manzana de San Francisco \$ 22,612; y El Penalillo \$ 20,000.

463 USD<sup>7</sup>; y la Casa de los 7 Patios con \$ 332 USD. Los dos primeros valores son similares o mayores a los del mercado habitacional inmobiliario para población con ingresos medios en Buenos Aires, que en 2003 se establecían entre 450 y 500 dólares por metro cuadrado. Vale recordar que estos costos son promedio y no necesariamente tienen que ver con los precios finales en que se venden estas viviendas a sus ocupantes<sup>8</sup>.

**C. Costos comparativos por vivienda con respecto al Producto Interno Bruto (PIB).** Sí el análisis anterior se vincula al PIB nacional anual por habitante, los resultados varían con respecto al ejercicio anterior (ver anexo 7). Aquí se divide el costo de la vivienda entre el PIB per cápita en cada país del año 2002, para obtener el valor de una vivienda en número de veces el PIB por habitante, lo que arroja los siguientes resultados:

Costo por vivienda Veces el PIB por habitante de 2002*	Proyecto		
	Buenos Aires	Ciudad de México	Quito
23.8 y 31.05			2 ECH Gestión empresarial
De 10.5 a 20.2		1 Casa de la Covadonga <b>Junta de Andalucía</b>	3 <b>Junta de Andalucía</b> 2 ECH Gestión empresarial 3 Vivienda Solidaria
De 5.31 a 9.39	1 Manzana San Francisco 2ª Fase <b>Junta de Andalucía</b>		10 Vivienda Solidaria 1 Proyecto Piloto 1 Gestión empresarial
De 1.4 a 3.92	1 Manzana San Francisco 1ª Fase (Junta de Andalucía) 1 Cooperativa Unión	4 Gestión cardenista 14 Vivienda en Conjunto	

Valor del PIB per cápita en 2002: 6,058 dólares en Argentina, \$ 4,699 en México y \$ 1,775 en Ecuador.

- Los aparentes costos altos de las viviendas que se producen en Buenos Aires representan menos de 10 veces el valor del PIB per cápita del 2002 e incluso los costos por vivienda de la 2ª Fase de la Manzana de Francisco y la Cooperativa La Unión son menores a 3.92 veces el PIB per cápita de 2002.
- En cambio, los aparentes bajos costos de las viviendas producidas en Quito dejan de serlo. Todas las viviendas rebasan el valor de 5 veces el PIB per cápita: 12 proyectos equivalen a valores de entre 5.3 a 9.39 el PIB per cápita; y 9 proyectos equivalen de 10.5 a 20.2 veces el PIB per cápita de 2002.
- Los valores más altos los siguen reportando proyectos realizados en Quito Gestión empresarial, para población de medianos y altos ingresos.
- Los valores más bajos se reportan en la Ciudad de México, con excepción de la Casa de la Covadonga, con menos de 3,92 veces el PIB per cápita de 2002.

### RECUPERACIÓN DE LA INVERSIÓN Y MOROSIDAD

A partir de los datos disponibles (anexo 6) se pueden hacer las siguientes conjeturas:

<sup>7</sup> Si el costo final de la obra es de 21 millones de pesos, el costo por metro cuadrado será de \$ 617 USD.

<sup>8</sup> En la Casa Ponce un departamento de 60 metros cuadrados se vendió en \$ 20,200 dólares (336 USD/M<sup>2</sup>) y en La Victoria y San Roque el costo de venta de las viviendas se estableció entre 160 – 180 dólares por metro cuadrado.

- El proyecto que presenta el mayor índice de morosidad es el único destinado a vivienda en alquiler moderado, en noviembre de 2003 el 98% de la población de la Manzana de San Francisco adeudaba mensualidades desde 2000 y 2001.
- En la Casa de los 7 Patios también se reconocen altos índices de morosidad, sin embargo, no hubo acceso a los datos correspondientes.
- En junio de 2001, en tres proyectos realizados en la gestión cardenista del 53 al 75% de las familias beneficiadas adeudaba todas las mensualidades (ese año apenas había iniciado el proceso de recuperación, después de realizar los trámites de finiquito de obra correspondientes).
- En la Casa de la Covadonga en junio de 2003 el 21% de las familias que contrajeron un crédito INVI para la adquisición del inmueble presentaba importantes rezagos en la amortización del crédito.
- Finalmente, en los programas de vivienda que la ECH realiza en Quito hay muy bajos índices de morosidad, porque no es el gobierno ni su brazo ejecutor (ECH) quien otorga los créditos a las familias, sino entidades crediticias (bancos y cajas de ahorro).

#### **9.4.5. GESTIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Una constante en los proyectos que promueve la Junta de Andalucía (pero cuya gestión social es responsabilidad del gobierno local respectivo), es la ausencia de participación de la población residente, a pesar de que en tres proyectos en inmuebles habitados se habían desarrollado esfuerzos organizativos previos, tendientes a adquirir el inmueble (Casas de los 7 Patios y de la Covadonga) o evitar el desalojo (Manzana de San Francisco): en Quito la gente desalojó el inmueble para la realización de las obras sin saber si volverían como propietarios o inquilinos, y en Buenos Aires fue omitida la solicitud de algunos inquilinos para que se les contratara como albañiles o peones en la obra. Sin embargo, en los tres casos hubo negociaciones entre las autoridades y la población para convencerlos de la realización del proyecto, y además se puede decir que ésta privilegiada población ha accedido a viviendas que con sus propios recursos nunca hubiera alcanzado, pues éstas rebasan los estándares de vivienda de interés social que se realizan en los respectivos centros históricos (Quito y Ciudad de México) o son las únicas realizadas con recursos públicos (Buenos Aires).

Por su parte, la cooperación francesa, que señalaba como estratégica la participación de la población en la ejecución de los proyectos, realizó talleres con las familias que ocupaban inmuebles propiedad del municipio, para convencerlos de la realización de las obras y discutir con ellos los proyectos arquitectónicos, esquemas de financiamiento y asignación de las viviendas. Sin embargo, este sistema de gestión "personalizada" se convirtió en un instrumento que permitió al municipio deshacerse de inquilinos morosos, recuperar su patrimonio, revalorizarlo y ponerlo en el mercado habitacional para "mejores clientes", pues más de la mitad de la población residente no volvió a reocupar las viviendas remozadas.

En la Ciudad de México la participación ciudadana es fundamental para realizar los proyectos, pues de acuerdo a las reglas de operación del INVI, la población que recibe el crédito es la responsable de contratar directamente la elaboración del proyecto

arquitectónico y la empresa que construye y supervisa las obras. En muchos casos la participación se reduce a negociar y presionar para que el INVI otorgue los créditos, a determinar el número de viviendas del proyecto y, en menor medida, al control de la obra. Durante la gestión cardenista se apoyó a población que con esfuerzos propios había adquirido los inmuebles y realizado obras parciales de mejoramiento en algunas viviendas.

Originalmente el Recup Boca se propuso la realización del programa con la participación organizada de la población residente de los 21 conventillos adquiridos por el gobierno local, por lo que se conformó la Asociación Mutual Esperanza, misma que tenía atribuciones en la designación de las empresas constructoras. Sin embargo, el cambio de gobierno en 1996 implicó la transformación de las reglas del juego, con lo que la organización social ha desempeñado un papel secundario en este lento programa.

Por el contrario, por la propia naturaleza de la experiencia, el único caso en donde hay una gran participación de la población en todas las fases del proyecto, lo representan las Cooperativas de vivienda de Buenos Aires, que primero realizan esfuerzos organizativos y ahorro para defenderse de posibles desalojos, después han adquirido los inmuebles, discuten y aprueban los proyectos de rehabilitación, y en procesos intermitentes realizan obras de rehabilitación progresiva con participación directa y obligatoria de mano de obra, y la contratación de técnicos de la construcción.

Asimismo; debe reconocerse que muchos de los proyectos habitacionales se realizan gracias a la presión de las organizaciones sociales, pues si no hay demanda con presión, no hay programas y proyectos de vivienda.

Por otro lado, en algunos casos se continúa concibiendo la participación ciudadana como 1. El aporte de mano de obra en la realización de los acabados, 2. La negociación para la realización de los proyectos, y 3. El levantamiento de los censos socioeconómicos para conocer la capacidad de pago de la población (es decir, responder cuestionarios).

Con respecto a la gestión, los proyectos son coordinados por entidades del gobierno local encargadas de la política habitacional, pero en los programas "especiales", es decir, cuando interviene la cooperación internacional, la gestión se asigna a otras dependencias (SEDUVI en México, Secretaría de Planificación en Buenos Aires y Fondo de Salvamento en Quito).

Finalmente, contrario a lo que normalmente se piensa, en varios casos la población habitante de inmuebles deteriorados, realiza esfuerzos para mejorar su hábitat, al margen o en ausencia de apoyo público, y en ocasiones independientemente de que los inmuebles sean propios o no. Hay varios ejemplos: los inmuebles apoyados durante la gestión cardenista, tres viviendas mejoradas en la Casa de la Covadonga (en una había un tapanco o entresuelo de concreto), algunos conventillos en La Boca, y por supuesto, las Cooperativas de vivienda.

#### 9.4.6. ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Y SEGUIMIENTO

En condiciones ideales, cualquier inmueble habitado objeto de rehabilitación o reconstrucción, debería ser desalojado y su población reubicada. En varias experiencias realizadas se ha ofrecido **alojamiento transitorio** por parte del gobierno local respectivo con diferentes resultados:

- En la Manzana de San Francisco la obra se realizó en dos fases y la población fue reubicada en hoteles cercanos, es decir, hubo una estrategia escalonada y no toda la población tuvo que ser reubicada al mismo tiempo.
- En La Boca algunas de las viviendas provisionales se han convertido en alojamiento permanente, debido a la lentitud del programa.
- En la primera fase del programa Vivienda Emergente (2003) el gobierno de la Ciudad de México, en una acción con alto contenido "mediático" y desde luego político, reubicó a poco más de 1,500 familias que habitaban inmuebles en riesgo, en hoteles, campamentos o mediante ayudas para alquilar otra vivienda. Además de que no es una acción equitativa (otros cientos de familias continúan habitando inmuebles en peligro de derrumbe), la lentitud con que se realizan las obras han incrementado los costos de operación, y la población continúa habitando en campamentos y recibiendo ayudas para renta. El resultado es que en una segunda fase del programa ya no hubo recursos para renta, hoteles y campamentos, y la población se reubicó con recursos propios.
- Por su parte, en Quito se ha presentado una estrategia de intervención edilicia escalonada y de reubicación de la población: los habitantes de la Casa de los 7 Patios se reubicaron en los predios de Caldas y posteriormente los residentes de Caldas – Briceño se reubicaron en San Roque para la realización de las obras. Sin embargo, la venta de todo ese parque habitacional en el programa Vivienda Solidaria no permitirá contar con vivienda transitoria para futuras rehabilitaciones de inmuebles habitados.

Por último, en ningún programa o proyecto realizado ha habido seguimiento por parte de los promotores de los mismos:

- En Buenos Aires no hubo seguimiento alguno en la Manzana de San Francisco, algunas viviendas fueron traspasadas, otras modificadas (introducción de entresijos) y se dejó de pagar el alquiler, lo que llevó al propietario del inmueble a iniciar juicios de desalojo.
- En el caso de los conventillos adquiridos en La Boca, cada nueva administración pública ha decidido como dar "continuidad" al programa.
- En la Ciudad de México la labor del INVI culmina con la entrega de las viviendas y la recuperación del crédito la realiza otra dependencia. Además, ante la ausencia de cualquier tipo de control, algunas viviendas realizadas recientemente se han transformado en talleres y bodegas.
- En Quito no hay seguimiento a los proyectos. En la Casa de los 7 Patios ha habido una asistencia puntual y paternalista que ha invertido nuevos recursos en la reparación de la tubería del inmueble. En Caldas 508 el acompañamiento del proyecto por parte de Pact Arim Quito desapareció a partir de la dolarización de la economía y la reestructuración de los créditos. Además, esa entidad privada de hecho está desaparecida.



## QUINTA PARTE

### 10. CONCLUSIONES FINALES

#### 1. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE RESCATE DEL CENTRO HISTÓRICO

Los programas de rescate del patrimonio urbano, en los tres casos analizados, se realizan en el marco de un modelo de desarrollo económico y social inequitativo que contradictoriamente concentra la riqueza en cada vez menos población y genera mayor pobreza, por lo que cientos de miles de habitantes no pueden satisfacer sus necesidades básicas de manera digna, entre ellas la vivienda. En el marco de las políticas de ajuste y privatización, las tres ciudades apuestan a una mayor participación del sector privado en la recuperación del patrimonio, en el conocimiento de que éste actúa cuando hay beneficios en su favor, para –se dice- hacer “sostenible” estos procesos en el tiempo. Así, los beneficios de estas inversiones favorecen 1. En términos territoriales, a determinados enclaves; 2. En términos sociales, directamente al sector privado (propietarios e inversionistas inmobiliarios o vinculados al turismo), e indirectamente al sector social que visita o usa, frecuente o intermitentemente, estos espacios remozados; y 3. En términos políticos, a los promotores de la salvaguarda del patrimonio: el gobierno en turno, algunos filántropos y a los nuevos “mecenas” constituidos por los inversionistas privados. Así, se contribuye al desarrollo asimétrico del territorio y a la segregación social y espacial.

#### **Profundización de las diferencias socio espaciales: la recuperación de las mejores zonas versus el abandono de los barrios deteriorados**

Los programas de rescate de los centros históricos contribuyen a profundizar las diferencias territoriales entre una zona que se rescata y otra que continúa deteriorándose por ausencia de inversiones, pues actúan de manera diferenciada en territorios muy heterogéneos. Concentran la inversión pública en los enclaves más interesantes, rentables, menos conflictivos (zonas deshabitadas y con menos presencia de comercio “ambulante”), y factibles para sus promotores del sector público y privado, en términos económicos y de *marketing* político:

- En Buenos Aires es menos clara esta situación porque al interior del casco histórico no se presenta una segregación espacial y social tan marcada, pero es evidente que se privilegia el entorno de la plaza Dorrego.
- En Quito la inversión pública ha privilegiado el llamado “núcleo central”, pero algunas acciones de mejoramiento urbano se han efectuado en el barrio de San Roque y la reubicación del comercio callejero abarcó todo el centro histórico.
- En la Ciudad de México se presentan los contrastes más fuertes y se dibuja la “balcanización” del territorio con mayor claridad, pues históricamente los programas de “rescate” del patrimonio, realizados con cuantiosos recursos públicos a fondo perdido, han beneficiado un pequeño territorio que históricamente ha mantenido mejores condiciones físicas (el distrito de negocios), mientras que la llamada “herradura de tugurios” ha continuado deteriorándose.

En este último caso, la reciente y relativa “masividad” de las acciones habitacionales destinadas para población de bajos ingresos en los barrios deteriorados, que se realizan

con financiamiento público en gran parte recuperable, harían pensar en una acción de gobierno sino integral por lo menos más equitativa, en términos de la población y territorios beneficiados. Sin embargo, se trata de acciones "viviendistas" que no se acompañan de la mejora de los barrios ni del ordenamiento del territorio que refuercen la función habitacional. Así, éstas acciones dispersas en el territorio no son suficientes para revertir el despoblamiento y deterioro, y pero aún, para arraigar el uso habitacional frente a la gran presión de las actividades terciarias que en algunas zonas se efectúa.

Además del remozamiento del espacio público, los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico impulsan programas de seguridad y de reubicación del comercio en la vía pública. Es decir, se trata de generar "islas" bonitas, seguras y limpias. Un claro ejemplo lo brinda el caso de la Ciudad de México, donde las calles que son recuperadas, se han liberado del comercio ambulante por segunda vez en un período de 10 años (aunque este se desplace hacia las calles vecinas del mismo centro histórico), se vigilan de manera especial y la popular celebración de los reyes magos se desplazó de la Alameda, por ser una actividad no "adecuada" con la "dignidad" del patrimonio. Sin embargo, no se puede hablar de un proceso de desplazamiento generalizado de población de bajos ingresos para ocupar el territorio con actividades para población con mayores ingresos (*aburguesamiento*) pues como se señaló, los programas de rescate actúan en territorios generalmente deshabitados, en regular y buen estado físico, y donde existen actividades comerciales y de servicios para población con ingresos medios y para turistas.

### **Los recursos públicos subsidian el negocio privado**

El grueso de la inversión pública se ha destinado para revalorizar una parte del centro histórico y beneficiar fundamentalmente al sector privado (constituido por propietarios e inversionistas vinculados a las actividades turísticas, culturales, de servicios, comerciales e inmobiliarias), quien además de la mejora del espacio público y de la infraestructura, se beneficia de incentivos y exenciones fiscales. La fuerte inversión pública -que se realiza desde la década de 1990- se justifica en la lógica de que ésta detonará la inversión privada, necesaria para potenciar y dar continuidad al proceso de "rescate" en el mediano y largo plazo. Sin embargo, en la Ciudad de México hay evidencias de esto ha ocurrido al revés: la inversión privada detonó la inversión pública. Además, la revalorización del territorio (financiada con recursos públicos) es apropiada por los particulares; en lo inmediato no hay recuperación de la inversión pública vía impuestos, merced a los incentivos fiscales que se otorgan<sup>9</sup>; y no hay reglas establecidas para que el beneficio económico de una zona pueda favorecer los barrios deteriorados, o para que el sector privado reinvierta en el mismo proceso (decisión que de ellos mismos depende).

Finalmente, los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico en la práctica omiten el tema de la vivienda tugurizada, aunque en el papel lo mencionen, y no contienen estrategias para recuperar el cuantioso espacio deshabitado (150 mil viviendas en Buenos Aires, 258 mil M2 en la Ciudad de México y 416 mil M2 en Quito). Actualmente, en Buenos Aires se pretenden realizar algunas acciones de mejoramiento habitacional después de un período de crisis; en Quito la política habitacional se dirige a la generación de vivienda

<sup>9</sup> Salvo los recursos que el Fondo de Salvamento de Quito capta a través del impuesto sobre la renta.

## QUINTA PARTE

### 10. CONCLUSIONES FINALES

#### 1. PROGRAMAS Y PROYECTOS DE RESCATE DEL CENTRO HISTÓRICO

Los programas de rescate del patrimonio urbano, en los tres casos analizados, se realizan en el marco de un modelo de desarrollo económico y social inequitativo que contradictoriamente concentra la riqueza en cada vez menos población y genera mayor pobreza, por lo que cientos de miles de habitantes no pueden satisfacer sus necesidades básicas de manera digna, entre ellas la vivienda. En el marco de las políticas de ajuste y privatización, las tres ciudades apuestan a una mayor participación del sector privado en la recuperación del patrimonio, en el conocimiento de que éste actúa cuando hay beneficios en su favor, para –se dice– hacer “sostenible” estos procesos en el tiempo. Así, los beneficios de estas inversiones favorecen 1. En términos territoriales, a determinados enclaves; 2. En términos sociales, directamente al sector privado (propietarios e inversionistas inmobiliarios o vinculados al turismo), e indirectamente al sector social que visita o usa, frecuente o intermitentemente, estos espacios remozados; y 3. En términos políticos, a los promotores de la salvaguarda del patrimonio: el gobierno en turno, algunos filántropos y a los nuevos “mecenas” constituidos por los inversionistas privados. Así, se contribuye al desarrollo asimétrico del territorio y a la segregación social y espacial.

#### **Profundización de las diferencias socio espaciales: la recuperación de las mejores zonas versus el abandono de los barrios deteriorados**

Los programas de rescate de los centros históricos contribuyen a profundizar las diferencias territoriales entre una zona que se rescata y otra que continúa deteriorándose por ausencia de inversiones, pues actúan de manera diferenciada en territorios muy heterogéneos. Concentran la inversión pública en los enclaves más interesantes, rentables, menos conflictivos (zonas deshabitadas y con menos presencia de comercio “ambulante”), y factibles para sus promotores del sector público y privado, en términos económicos y de *marketing* político:

- En Buenos Aires es menos clara esta situación porque al interior del casco histórico no se presenta una segregación espacial y social tan marcada, pero es evidente que se privilegia el entorno de la plaza Dorrego.
- En Quito la inversión pública ha privilegiado el llamado “núcleo central”, pero algunas acciones de mejoramiento urbano se han efectuado en el barrio de San Roque y la reubicación del comercio callejero abarcó todo el centro histórico.
- En la Ciudad de México se presentan los contrastes más fuertes y se dibuja la “balcanización” del territorio con mayor claridad, pues históricamente los programas de “rescate” del patrimonio, realizados con cuantiosos recursos públicos a fondo perdido, han beneficiado un pequeño territorio que históricamente ha mantenido mejores condiciones físicas (el distrito de negocios), mientras que la llamada “herradura de tugurios” ha continuado deteriorándose.

En este último caso, la reciente y relativa “masividad” de las acciones habitacionales destinadas para población de bajos ingresos en los barrios deteriorados, que se realizan

con financiamiento público en gran parte recuperable, harían pensar en una acción de gobierno sino integral por lo menos más equitativa, en términos de la población y territorios beneficiados. Sin embargo, se trata de acciones "viviendistas" que no se acompañan de la mejora de los barrios ni del ordenamiento del territorio que refuercen la función habitacional. Así, éstas acciones dispersas en el territorio no son suficientes para revertir el despoblamiento y deterioro, y pero aún, para arraigar el uso habitacional frente a la gran presión de las actividades terciarias que en algunas zonas se efectúa.

Además del remozamiento del espacio público, los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico impulsan programas de seguridad y de reubicación del comercio en la vía pública. Es decir, se trata de generar "islas" bonitas, seguras y limpias. Un claro ejemplo lo brinda el caso de la Ciudad de México, donde las calles que son recuperadas, se han liberado del comercio ambulante por segunda vez en un período de 10 años (aunque este se desplace hacia las calles vecinas del mismo centro histórico), se vigilan de manera especial y la popular celebración de los reyes magos se desplazó de la Alameda, por ser una actividad no "adecuada" con la "dignidad" del patrimonio. Sin embargo, no se puede hablar de un proceso de desplazamiento generalizado de población de bajos ingresos para ocupar el territorio con actividades para población con mayores ingresos (*aburguesamiento*) pues como se señaló, los programas de rescate actúan en territorios generalmente deshabitados, en regular y buen estado físico, y donde existen actividades comerciales y de servicios para población con ingresos medios y para turistas.

### **Los recursos públicos subsidian el negocio privado**

El grueso de la inversión pública se ha destinado para revalorizar una parte del centro histórico y beneficiar fundamentalmente al sector privado (constituido por propietarios e inversionistas vinculados a las actividades turísticas, culturales, de servicios, comerciales e inmobiliarias), quien además de la mejora del espacio público y de la infraestructura, se beneficia de incentivos y exenciones fiscales. La fuerte inversión pública -que se realiza desde la década de 1990- se justifica en la lógica de que ésta detonará la inversión privada, necesaria para potenciar y dar continuidad al proceso de "rescate" en el mediano y largo plazo. Sin embargo, en la Ciudad de México hay evidencias de esto ha ocurrido al revés: la inversión privada detonó la inversión pública. Además, la revalorización del territorio (financiada con recursos públicos) es apropiada por los particulares; en lo inmediato no hay recuperación de la inversión pública vía impuestos, merced a los incentivos fiscales que se otorgan<sup>9</sup>; y no hay reglas establecidas para que el beneficio económico de una zona pueda favorecer los barrios deteriorados, o para que el sector privado reinvierta en el mismo proceso (decisión que de ellos mismos depende).

Finalmente, los programas de rescate del patrimonio urbano arquitectónico en la práctica omiten el tema de la vivienda tugurizada, aunque en el papel lo mencionen, y no contienen estrategias para recuperar el cuantioso espacio deshabitado (150 mil viviendas en Buenos Aires, 258 mil M2 en la Ciudad de México y 416 mil M2 en Quito). Actualmente, en Buenos Aires se pretenden realizar algunas acciones de mejoramiento habitacional después de un período de crisis; en Quito la política habitacional se dirige a la generación de vivienda

<sup>9</sup> Salvo los recursos que el Fondo de Salvamento de Quito capta a través del impuesto sobre la renta.

nueva en baldíos para población que puede obtener un crédito hipotecario; y en la Ciudad de México el programa de rescate del centro histórico del gobierno local y las inversiones que realiza el hombre más rico de México nada tienen que ver con las acciones de vivienda que recientemente se ejecutan en las zonas norte y oriente del mismo territorio.

### **La explotación política del rescate del patrimonio**

La inversión pública también se destina (en ocasiones fundamentalmente) para destacar el esfuerzo del gobierno en turno, en el "rescate" de la memoria colectiva y el patrimonio nacional. Estas tareas, nobles y públicas por naturaleza, tienen una gran visibilidad política, en comparación con cualquier otro territorio y otros asuntos de cada ciudad. La bandera de la identidad nacional y del patrimonio de la humanidad justifican la inversión pública, que no favorece a todo el centro histórico y beneficia a mucho menos población de la que se supone. Sobre el indudable contenido y *marketing* político del patrimonio hay varios ejemplos, además de la edición de libros bien ilustrados que dan cuenta del rescate del patrimonio y en cuyas páginas aparece el mensaje del gobernante en turno:

- El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires recientemente "descubrió" el potencial político del patrimonio urbano arquitectónico, por lo que declaró el 2003 como "El año del Casco Histórico" y ante la ausencia de recursos para realizar obra física, promueve las actividades turísticas y culturales, como la declaración de "notable" para cafés, bares y lugares de tango.
- El gobierno del Municipio de Quito celebró el 2003 bajo el lema de "Los 25 años del Primer Patrimonio Cultural de la Humanidad", es decir, la inscripción del centro histórico, junto con el de Cracovia, en la lista del patrimonio mundial de la UNESCO.
- En la Ciudad de México en 2002 se constituyó el Consejo Consultivo para el rescate del Centro Histórico, integrado por intelectuales, artistas, periodistas, representantes de la iglesia católica e inversionistas, quienes acudieron con gusto a presenciar la "decisión política" de los gobiernos local y federal, y a través de entrevistas y artículos, celebraron ampliamente "la decisión" de rescatar el patrimonio mexicano. Todo ello a pesar de que no los hayan vuelto a invitar a otra "magna" u ordinaria reunión y no sepan exactamente en que consisten las acciones de "rescate". Lo que evidencia que tratándose del patrimonio hasta intelectuales críticos "extienden un cheque en blanco" al gobierno.

## **2. PROYECTOS DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DE BAJOS INGRESOS**

### **Insuficientes acciones para revertir las tendencias de deterioro y pérdida de población y vivienda**

Los escasos proyectos de rehabilitación de vivienda tugurizada para población de bajos ingresos en los tres centros históricos, realizados entre 1990 y el 2003, no constituyen acciones suficientes para enfrentar la histórica problemática de los tugurios de esas zonas; y en conjunto las acciones de vivienda ejecutadas tampoco contribuyen a revertir las tendencias de despoblamiento.

El propósito de realizar proyectos piloto que se constituyan en ejemplos a repetir ha permanecido en los buenos deseos por varias razones. Entre las causas políticas se puede señalar que los proyectos y programas habitacionales dependen de la "voluntad política" del gobierno en turno, y la ausencia en la continuidad de las políticas públicas: cada nuevo gobierno reinventa las políticas de acuerdo a sus prioridades. El gobierno actual de la Ciudad de México ha podido impulsar acciones masivas de vivienda por su "voluntad política" y porque su administración dura seis años. Sin embargo, nada garantiza que el siguiente gobierno continúe con las actuales políticas sociales y habitacionales (además de que el relativo éxito político de éstas se debería equilibrar con las finanzas públicas y la recuperación de los créditos). En Buenos Aires y Quito, donde los alcaldes se han reelegido recientemente las prioridades y los recursos han sido otros.

En parte, en la región se continúan repitiendo las acciones "ejemplares" o "emergentes" de hace quince años, que han demostrado su imposibilidad de reproducción para atender la problemática de los tugurios. Las operaciones "ejemplares" son costosas y altamente subsidiadas, y las "emergentes" atienden temporalmente un pequeño porcentaje del parque habitacional, cuya característica es justamente la "emergencia", es decir, el deterioro físico.

Además, algunos proyectos realizados no contribuyen a revertir las tendencias de pérdida de población y vivienda, porque pronto dejan de funcionar como vivienda y porque no se acompañan de medidas que enfrenten las presiones terciarias (Ciudad de México) o su realización implica el desplazamiento de más población de la que se beneficia (Vivienda Solidaria en Quito).

En los tres centros históricos las políticas de vivienda en propiedad son omnipresentes. Además, la falta de seguimiento y problemática actual de la Manzana de San Francisco, único proyecto destinado para vivienda en alquiler, contribuyen a presentar la vivienda en propiedad como la única opción para enfrentar el deterioro habitacional y la irregularidad de la tenencia, a pesar de los bajos ingresos de la mayoría de población residente.

Por último, en sentido positivo se debe reconocer que merced a la "voluntad política", las acciones realizadas contribuyen al mantenimiento y arraigo de la población directamente beneficiada y para varias familias esos proyectos han representado la garantía de permanecer en las áreas centrales de la ciudad. Asimismo, en la Ciudad de México se ha realizado una contribución importante, pero insuficiente, para atender la vivienda precaria, los tugurios, y en conjunto se ha hecho una contribución significativa al mantenimiento de la función habitacional y al rescate del patrimonio.

### **Escasa atención a la vivienda tugurizada y al patrimonio deteriorado**

En Buenos Aires las tres experiencias de vivienda se han realizado en inmuebles habitados y deteriorados; en la Ciudad de México el 52.4% y en Quito sólo el 8%. En este último caso se ha privilegiado la generación de una oferta habitacional dirigida a población de "bajos ingresos" que pueden acceder a un crédito hipotecario (Vivienda Solidaria) y a población de ingresos medios (ECH - Gestión Empresarial). Además, este último programa y Vivienda en



Conjunto (en México) privilegian la construcción nueva para realizar el mayor número de viviendas posible y en su caso, incluir estacionamientos.

Los proyectos y programas han intervenido algunos inmuebles con valor patrimonial (80% de los predios intervenidos en Quito; 52% en Buenos Aires y 28% en la Ciudad de México), pero en comparación con el patrimonio habitado y deteriorado resultan insignificantes. En estos casos la acción típica es la rehabilitación de edificios, pero en varios casos ésta se combina con la construcción nueva. Aquí destacan por su calidad arquitectónica los proyectos que promueve la cooperación andaluza.

### **Diversidad de formas de acceso al suelo**

El suelo históricamente ha constituido uno de los mayores problemas en la realización de programas de vivienda para población de bajos ingresos. En los tres centros históricos éste tema se ha resuelto a través de varias formas:

- *Aportación del gobierno local:* en Quito el Municipio aportó al programa Vivienda Solidaria (y con ello agotó) un considerable parque inmobiliario.
- *Compra por parte del Municipio:* los 21 conventillos de La Boca y la mayor parte de los predios en la Ciudad de México fueron adquiridos por los gobiernos locales (en la Ciudad de México a través de un crédito del INVI).
- *Compra por parte de la población:* Cooperativas de vivienda y algunos casos en la Ciudad de México.
- *Expropiación:* la Ciudad de México es el único caso en donde se ha hecho uso "masivo" de las atribuciones de expropiación del gobierno local. Esta medida se utilizó en gran escala después de los sismos de 1985 como sustento del programa de reconstrucción habitacional, y su uso reciente responde más a la necesidad de superar la dificultad de acceso al suelo para cumplir las ambiciosas metas en materia de vivienda, que a una acción planificada para la atención de vivienda en riesgo de derrumbe.
- *Préstamo:* la Manzana de San Francisco es el único caso en donde los inmuebles rehabilitados no han cambiado de propietario, sino que fueron cedidos en comodato por un período de siete años, con el resultado comentado: morosidad de inquilinos y amenazas de desalojo por parte del propietario.

Por último, un elemento que limita la forma de operación del INVI en la Ciudad de México, es que el mismo instituto no "puede" adquirir predios sino a través de una organización social: a pesar de que el INVI aporta el financiamiento no dispone de viviendas para las solicitudes individuales, pues la organización que "compró" el predio maneja todo el potencial de viviendas construibles y puede modificar su padrón de beneficiarios, es decir, la organización (o peor, su representante o líder) tiene amplias facultades para decidir a quien se entregan las viviendas y también puede realizar actividades clientelares y de lucro.

### **Diversas e insuficientes fuentes de financiamiento**

La mayor parte de las experiencias han sido financiadas por los gobiernos locales: el de la Ciudad de México es el que más recursos ha invertido, seguido de Quito, ciudad en donde

además se aplicaron recursos de un préstamo del BID. Sin embargo, en esta ciudad en realidad los recursos son proporcionados por entidades bancarias a través de créditos a la población beneficiada, es decir, la ECH (brazo ejecutor del gobierno local) financia la realización de las obras, pero recupera su inversión en el momento de adjudicar las viviendas a través de las entidades que aportan el crédito a las familias.

En casi todos los programas y proyectos la población beneficiada aporta recursos propios a través de ahorro y enganche, que varía del 10% (México) al 25% (Quito) del monto del crédito recibido. En Buenos Aires las Cooperativas también aportan mano de obra.

### **Altos Subsidios**

Las obras más subsidiadas son las promovidas por la Junta de Andalucía (Casas de la Covadonga, Ponce y de los 7 Patios con el 66%, 55% y 54% de la inversión total) y los proyectos en inmuebles con valor patrimonial en la Ciudad de México, que cuentan con un subsidio inicial del 54.3% del monto del crédito, que puede incrementarse en función de otros apoyos para población vulnerable, o bien, puede reducirse, en función de costos mayores a los créditos que aporta el INVI y que son cubiertos por la población. En el programa Vivienda Emergente en la Ciudad de México, los subsidios se incrementan debido a los costos de operación del programa (ayudas para renta y el pago de hoteles).

En Quito, el programa Vivienda Solidaria recibió un subsidio al frente por parte del gobierno federal del 10 al 30% de los costos de la vivienda, en función de los ingresos de la población. Este subsidio permite a la población de "bajos ingresos" comprar esas viviendas en un régimen de libre mercado.

### **La recuperación de los créditos: bancos y gobierno, buenos y malos cobradores**

El proyecto que presenta el mayor índice de morosidad es el único destinado a vivienda en alquiler moderado (Manzana de San Francisco), seguido de la Casa de los 7 Patios. Sin embargo, en la Ciudad de México también hay indicios de altos índices de morosidad, tal vez porque los créditos son aportados por el gobierno, que tradicionalmente ha sido un mal recuperador de sus préstamos. En cambio, los programas habitacionales realizados en Quito presentan bajos índices de morosidad, donde los créditos son aportados por entidades bancarias. La recuperación de los créditos de vivienda que se otorgan reviste una importancia fundamental para garantizar la continuidad de las políticas habitacionales, máxime en economías que no cuentan con suficientes recursos para atender la dimensión del rezago habitacional. Sin embargo, en el caso de la Ciudad de México todo indica que la recuperación de los créditos pasa a segundo término y que la prioridad es el cumplimiento de las metas fijadas.

### **Los proyectos promovidos por la Junta de Andalucía presentan los costos promedio más altos de obra por vivienda y metro cuadrado**

Bajo la advertencia señalada de que no se pueden comparar directamente los costos de obra de los proyectos realizados, se puede destacar que los proyectos cofinanciados por la

Junta de Andalucía presentan los costos más altos por vivienda y por metro cuadrado construido, y que tales costos son semejantes e incluso mayores a las viviendas que se producen para grupos con ingresos medios y altos en cada ciudad.

Por su parte, el programa Vivienda Solidaria presenta costos moderados y bajos de intervención por vivienda, debido a que el parque edilicio intervenido se encontraba en regular estado físico. El resto de proyectos presenta costos diversos superiores a los de Vivienda Solidaria, pero inferiores a los que cofinancia la Junta.

Sin embargo, con respecto al producto interno bruto per cápita el costo de las viviendas realizadas en Buenos Aires desciende considerablemente y se incrementa en Quito. Es decir, se requiere de más veces el PIB per cápita anual respectivo para adquirir una vivienda o solventar sus costos en Quito y la Ciudad de México que en Buenos Aires.

### **Estrategias de intervención escalonadas versus actuación pragmática emergente**

En Quito se realizó en conjunto una interesante estrategia de realojamiento de la población para rehabilitar los inmuebles en un sistema escalonado, que le permitió evitar el incremento en los costos de operación del programa por el pago de vivienda transitoria. La Manzana de San Francisco se rehabilitó en dos fases para escalar la reubicación de la población. En cambio, en la Ciudad de México se repiten errores de viejos programas emergentes, tal vez con la intención de vender la imagen de un gobierno responsable que (repentina y pragmáticamente) se preocupa por (sólo una pequeña parte de) la población que habita viviendas en riesgo, esto explica el alquiler masivo de cuartos de hotel y lo inequitativo de la acción: cientos de familias que habitan en condiciones de riesgo no fueron reubicadas. Incluso para la población beneficiada en una segunda fase de este programa ya no hubo ayudas para realojamiento transitorio. Además, se repite la creación de vivienda transitoria en "campamentos", utilizados profusamente después de los sismos de 1985, que en la ciudad se transformaron en una forma de gestión clientelar de vivienda, que trascendió los períodos de varios gobiernos.

### **Ausencia de seguimiento**

En ningún programa o proyecto realizado ha habido seguimiento alguno: en la Ciudad de México las viviendas pueden cambiar de uso; en la Manzana de San Francisco hubo trasposos y la autoridad no actuó sino hasta que casi todas las familias han dejado de pagar el alquiler (moderado); mientras que el proyecto que presumía la participación ciudadana (Caldas 508) y el acompañamiento personalizado se encuentra en litigio generado por la reestructuración del crédito después de que la economía ecuatoriana se dolarizó.

### **Modelos de gestión de corte paternalista y participación ciudadana limitada**

Con excepción de las Cooperativas de vivienda de Buenos Aires, puede decirse que los modelos de gestión son de corte paternalista y si acaso contemplan la participación parcial de la población en algunas fases de la gestión de los proyectos. Además, varios programas continúan concibiendo la participación ciudadana, cuando la población beneficiada aporta

mano de obra; realiza los acabados con sus propios recursos adicionales al crédito que deben pagar (revoques, pintura, puertas, etcétera); y responde los cuestionarios socioeconómicos de las autoridades respectivas.

- Esto es más evidente en las experiencias que cofinancia la Junta de Andalucía, pero que son gestionados por los gobiernos locales. Los proyectos se ofrecen desde el gobierno hacia la población y no se toma en cuenta a los habitantes, sino para convencerlos de la realización y bondad de los proyectos, a pesar de que en todos los casos hay antecedentes organizativos y esfuerzos de los inquilinos en la mejora de su vivienda. Tal vez debido a que la población no fue tomada en cuenta, la Manzana de San Francisco y la Casa de los 7 Patios presentan altos índices de morosidad.
- El programa Vivienda Emergente en la Ciudad de México también ha tenido una gestión de arriba hacia abajo, tal vez por ello se presentaron casos en donde la población residente tenía reticencias a desalojar los inmuebles deteriorados para que el gobierno "salvaguardara" su integridad física y la de su patrimonio, y después reconstruyera sus viviendas.
- El modelo de gestión personalizada que desarrolló el Pact en Quito, más allá de la experiencia piloto y de realojar en conjunto a 38 familias, sirvió como instrumento para que el Municipio recuperara su patrimonio y significó el desplazamiento de 42 familias residentes.
- En Quito después de la realización de la Casa de los 7 Patios y de la experiencia piloto del Pact Arim y algunos inmuebles de Vivienda Solidaria, no se volvieron a realizar operaciones en inmuebles habitados, tal vez porque es complicada la gestión social.
- Del programa Recup Boca es difícil hablar de un modelo de gestión, porque este programa ha sido modificado en su forma de operar por parte de cada nueva administración de la ciudad.
- En la Ciudad de México la participación ciudadana a menudo se reduce a presionar al INVI para recibir créditos, lo que ha favorecido la demanda organizada y en muchos casos clientelar, en detrimento de las solicitudes individuales y de organizaciones independientes que no despliegan formas coercitivas de presión y chantaje. Una vez que los créditos son otorgados, la población beneficiada "participa" contratando al proyectista y la empresa que realiza la obra. Sin embargo, es evidente que sin presión de la población no hay proyectos de vivienda.

Asimismo, en varios casos ha sido la lucha de la población organizada y los esfuerzos propios para mejorar y adquirir las vivienda que ocupan, lo que ha permitido realizar los proyectos de vivienda, mantener la función habitacional, recuperar el patrimonio y mejorar las condiciones de vida de la población, justo lo que dicen en el papel los programas de rescate de los centros históricos. Además, de no existir una presión considerable de la población organizada, las demandas y necesidades de ésta permanecen "invisibles" ante el gobierno y la sociedad. Finalmente, vale señalar que el discurso del patrimonio histórico no juega un papel importante para la población residente o beneficiada a través de estos proyectos, pero que aún así en varios casos se pretende respetar al máximo las estructuras edilicias para abaratar los costos de obra (Cooperativas de vivienda de Buenos Aires).

## **El papel estelar de la cooperación internacional**

La cooperación internacional, fundamentalmente la Junta de Andalucía, ha realizado una importante labor en el fomento y cofinanciamiento, para la recuperación del patrimonio para destinarlo a su población residente de bajos ingresos. A su manera, la Junta es la responsable directa de que algunos proyectos se hayan realizado, pues muy probablemente sin su presencia y apoyo financiero (alto o bajo), tales proyectos no hubieran interesado a los gobiernos locales. Del total de experiencias analizadas en las tres ciudades, la Junta aportó importantes recursos para realizar el 8% de las viviendas en el 18% de los predios (incluyendo el programa de Mejoramiento Habitacional de Quito). Sin embargo, cada vez aporta menos recursos: del 100 y 50% en Buenos Aires y 30% en Quito, ha pasado a aportar sólo el 16% de la inversión en el proyecto que se realiza en la Ciudad de México.

Nadie duda de la necesidad de la cooperación internacional en una tarea que, como se ha visto, requiere de suficientes subsidios para realizarse. La cooperación internacional y otras entidades filantrópicas locales o internacionales pueden aportar importantes donativos para la tarea de la recuperación del patrimonio y la vivienda para población de bajos ingresos. Sin embargo, esta cooperación podría estar enmarcada en formas de actuación con reglas del juego y modelos de gestión claros, pues 1. Más allá de reconocer la realización de los proyectos, su constitución como referencia para futuras actuaciones y el papel que juegan en la formación de artesanos y cuadros técnicos; 2. Se puede criticar la continuidad de un modelo "híbrido" y pragmático de gestión, que pone más énfasis en la intervención arquitectónica y en la visibilidad política, pero no en la generación de instrumentos de gestión, financiamiento y planeación que permiten realizar futuras experiencias. Es decir, se desaprovecha la oportunidad para intentar generar modelos verdaderamente repetibles. Así, parece evidente, que más que la replicabilidad de las experiencias, ambos actores (Junta y gobiernos locales) están interesados en la realización de proyectos que les otorguen reflectores por realizar la noble tarea de rehabilitar el patrimonio y destinarlo a población de bajos ingresos. Aquí las conclusiones son categóricas: 1. Las aportaciones de la Junta son muy visibles, pero más simbólicas que cuantiosas e inferiores a las que se movilizan localmente; 2. Su mayor virtud es su mayor limitación: la rehabilitación del patrimonio para población de bajos ingresos implica altos costos de obra y altos subsidios, especialmente cuando los inmuebles se encuentran muy deteriorados o presentan una fábrica especial (por ejemplo, muchos elementos de cantera), gran riqueza arquitectónica y/o varios ornamentos; y 3. Los proyectos costosos, altamente subsidiados y con una gestión de corte paternalista han demostrado que difícilmente se pueden repetir para enfrentar la dimensión de la problemática de los tugurios y de despoblamiento.

### **3. HACIA NUEVAS ESTRATEGIAS**

Las experiencias analizadas aportan algunos elementos y estrategias innovadoras en términos de atender la problemática de los tugurios, la recuperación y preservación del patrimonio, la diversificación de soluciones habitacionales para diversos grupos socioeconómicos, y el mantenimiento de la función habitacional. Tales innovaciones enseguida se comentan, a pesar de que aún parecen muy limitadas para enfrentar la magnitud de los problemas habitacionales en los tres centros históricos.

## **La dimensión del territorio**

**Centro histórico, ente aislado o parte de la ciudad:** A diferencia de Quito, donde todos los proyectos y programas analizados aplican exclusivamente en el centro histórico, en la Ciudad de México los recientes programas de vivienda "masiva" actúan en territorios más amplios: las cuatro Delegaciones centrales, lo que es positivo, si se aspira a resolver la problemática en forma integral y se entiende que las políticas dirigidas al centro histórico deben incluir el resto de la ciudad: querer resolver todos los problemas en un mismo territorio es aplicar una camisa de fuerza a los programas y proyectos de vivienda y regeneración urbana.

**Concentración de pocas acciones o dispersión de "muchas":** En Quito y Buenos Aires destaca la concentración de varios proyectos habitacionales en algunos territorios, y en el primer caso el mejoramiento del entorno urbano y la mezcla de usos del suelo (San Roque y La Victoria). En alto contraste, en la Ciudad de México las "muchas" y dispersas acciones de vivienda no se acompañan de ninguna acción de mejoramiento barrial y de ordenamiento del territorio, que apuntalen la recuperación y consolidación de la función habitacional y controlen las presiones terciarias.

### **Diversificación de soluciones habitacionales**

En Quito y la Ciudad de México se han diversificado las soluciones de vivienda, en términos de: los inmuebles objeto de intervención (baldíos e inmuebles con o sin valor patrimonial), tipo de obra (sustitución, rehabilitación y mejoramiento), población objetivo (ingresos bajos, medios y altos) y promotores (gobiernos locales, entidad público privada y sector privado). Además, en algunos proyectos de Vivienda Solidaria se ha mezclado la población de bajos y medianos ingresos. Asimismo, algunos proyectos en Quito presentan una interesante mezcla de usos habitacionales con equipamiento de barrio (San Roque y La Victoria).

### **Concurso para elaborar proyectos arquitectónicos**

Para rehabilitar la Casa de la Covadonga y la Casa Ponce, la Junta de Andalucía promueve la realización de concursos, lo que permite contar con varias alternativas para la rehabilitación y reconstrucción de un inmueble. En la Ciudad de México la realización del concurso y de la obra marcan un hito, pues tradicionalmente la elaboración de proyectos financiados por el sector público son asignados a "arquitectos de Estado".

### **Institucionalización de instrumentos de financiamiento para la rehabilitación de vivienda deteriorada y el rescate del patrimonio**

En primer lugar se destaca la creación del Fondo de Salvamento del Patrimonio de Quito, que genera recursos etiquetados para la salvaguarda del patrimonio; y en segundo lugar, el establecimiento de una línea de financiamiento en la Ciudad de México con montos de créditos y subsidios específicos para la rehabilitación de viviendas en inmuebles con valor patrimonial, que sin embargo, rebasan el 50% del monto del crédito.



## **Mezcla de financiamiento**

En algunos proyectos en Quito se cruzaron los subsidios merced a que algunas viviendas se vendieron a valor comercial y otras a precios subsidiados. En la Casa de la Covadonga confluyeron recursos de la Junta de Andalucía, el organismo público de vivienda, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda con recursos de un instrumento de compensación del desarrollo urbano (Sistema de Transferencia de Potencialidad del Desarrollo) y la venta a valor comercial de los locales comerciales y las viviendas adicionales creadas, a las familias que habitaban el inmueble.

## **Reserva territorial y expropiación de suelo**

La Ciudad de México es el único caso en donde se expropián inmuebles deteriorados con la tenencia de la propiedad en situación irregular, para destinarlos a uso habitacional, lo que implica poner un fin al deterioro y subutilización de los predios, la generación de reserva territorial y el aprovechamiento de la infraestructura y servicios de la ciudad.

## **Rehabilitación progresiva**

El programa de Mejoramiento Habitacional de Quito es innovador en varios sentidos: atiende inmuebles cuyos propietarios no contaban con recursos para darles mantenimiento; evita el deterioro; contribuye a mantener la función habitacional; y pocos recursos atienden más inmuebles. Es decir, se abandona la idea y la práctica de que la rehabilitación de inmuebles con valor patrimonial debe ser "completa" o "total".

De la Cooperativa La Unión de Buenos Aires se puede destacar el esfuerzo de sus integrantes para mejorar sus condiciones de vida, a través de un proceso de rehabilitación progresiva con aportación de mano de obra y ahorros. No obstante, la experiencia ha sido larga, desgastante y las obras se realizan con las viviendas ocupadas, como para constituirse en un ejemplo a seguir. Sin embargo, justamente la organización y lucha de las cooperativas, demuestran que aún sin gran apoyo público hay posibilidades de que la población de bajos ingresos realice el derecho a (el centro de) la ciudad.

## **11. FUTURAS INVESTIGACIONES SOBRE LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA TUGURIZADA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS**

Hay una serie de interrogantes que se desprenden de la investigación realizada y que constituyen nuevas líneas de investigación. Una es la evolución de los actuales programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico y de los incipientes proyectos de vivienda ¿Los esfuerzos públicos que promueven la participación del sector privado tendrán eco en el tiempo, para desencadenar procesos de rehabilitación urbana continuos? ¿Volverán las clases medias al centro? ¿Se continuará terciarizando el territorio y desplazando la vivienda y a la población de bajos ingresos? ¿Las nuevas viviendas (rehabilitadas o construidas) se mantendrán en la zona o sucumbirán a los cambios de uso del suelo? ¿Cuál será el futuro de los proyectos altamente subsidiados, venderán las familias sus viviendas y sucumbirán a la especulación urbana? ¿Le darán el mantenimiento

adecuado a los edificios con valor patrimonial o en el mediano plazo la población de bajos ingresos requerirá de nuevos apoyos para salvaguardar el patrimonio? ¿El sector inmobiliario invertirá en el reciclaje de edificios o continuará construyendo obra nueva?.

Desde el ámbito de la economía urbana se pueden analizar tanto los "grandes" programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, como las acciones habitacionales dispersas en el territorio, en términos de la inversión efectuada, sus impactos en la revalorización del territorio, la recuperación del financiamiento y plusvalías. Desde el ámbito de la arquitectura hacen falta estudios enfocados a las condiciones de habitabilidad de los proyectos de vivienda ¿La máxima densificación satisface las condiciones mínimas de habitabilidad o necesidades básicas de alojamiento? ¿La redistribución de áreas y la subdivisión horizontal y vertical de los inmuebles con valor patrimonial contribuyen o deterioran la calidad de vida? Por último, desde el ámbito de los estudios sociales y antropológicos, una línea de investigación la constituyen los estudios sobre la vida cotidiana en las pequeñas unidades habitacionales y los edificios históricos rehabilitados, la calidad de vida, el arraigo, identificación y mantenimiento, etcétera.

Asimismo, hay otros aspectos y temas que no fueron abordados por la presente investigación, porque rebasaban sus propósitos o bien, porque hubieran implicado un período de tiempo mayor.

En el ámbito latinoamericano, hay dos ciudades que vienen realizando interesantes proyectos habitacionales para atender la vivienda tugurizada en los centros históricos y en áreas centrales, en los cuales se han desplegado innovadoras estrategias e instrumentos. Se trata de La Habana y Sao Paulo. 1. El primero desarrolla un interesante proyecto de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, en cooperación con inversionistas extranjeros (básicamente España e Italia), en el marco de una situación económica nacional adversa. Sin embargo, a través de novedosos mecanismos capturan las ganancias que genera la explotación turística del patrimonio cultural y en parte las reinvierten para que el proceso continúe, otra parte se entrega al Estado y una última parte se derrama en la mejora de la vivienda tugurizada. En este último caso y bajo el reconocimiento de los escasos recursos financieros, para hacer frente a la dimensión del deterioro, hacinamiento y déficit de servicios, se han desarrollado estrategias que apuestan por el mejoramiento sanitario del territorio, el aseguramiento de las estructuras físicas y en general por un proceso de rehabilitación progresiva. 2. En Sao Pablo se han realizado una serie de proyectos habitacionales que combinan: la construcción nueva con el reciclaje y mejoramiento de edificios existentes, la vivienda en régimen de alquiler moderado con la vivienda en propiedad; la mezcla de usos del suelo (vivienda con comercios o talleres); y la generación de equipamiento comunitario destinado al servicio y a la capacitación de la población residente y vecina; la mezcla de financiamiento (público, BID, privado); y las intervenciones en escala urbana (recuperación de vivienda y mejoramiento barrial). Tales experiencias apuntan a constituirse en hitos importantes en escala latinoamericana.

En escala local, un gran vacío lo representa una evaluación de los programas de reconstrucción de vivienda después de los sismos de 1985. Aunque hay numerosos estudios sobre el impacto de tales programas, éstos se realizaron a escasos años de haberse

concluido como para presentar conclusiones contundentes (CAM – SAM, 1987; Connoly, Coulomb y Duhau, 1991; Dowell y Perló, 1988; Mecatl, Michel y Ziccardi, 1987; Paz Arellano, 1988). A veinte años de los terremotos y muy pronto a 20 años de haberse realizado este exitoso e insólito programa, es de gran interés abordar una serie de mitos que se han creado sobre tales programas: ¿La población beneficiada vendió las viviendas? ¿Los créditos otorgados se recuperaron como dicen las estadísticas del INEGI o prevalece una gran morosidad como asegura el FIDERE y otros autores? ¿La gente se apropió de su hábitat e invierte en su mantenimiento? ¿Las viviendas mantienen su uso o se transformaron en bodegas y comercios? ¿Contribuyeron los programas de reconstrucción a revertir las tendencias de deterioro y a la salvaguarda del patrimonio histórico? Algunas de estas interrogantes sobre los programas de reconstrucción desde hace años constituían una inquietud para quien escribe, y otras más surgieron en el proceso de esta investigación, pues estos programas constituyen un antecedente inmediato del tema de estudio. Sin embargo, el énfasis de la investigación eran los programas y proyectos habitacionales realizados a partir de 1990 y por otra parte, no contaba con la infraestructura y los recursos adecuados para emprender un estudio de tal magnitud.

## **12. EPÍLOGO, EL FUTURO DE LA VIVIENDA TUGURIZADA EN LOS CENTROS HISTÓRICOS LATINOAMERICANOS**

A principios de la década de 1980 algunos autores ya señalaban que los problemas de la conservación del centro histórico de varias ciudades latinoamericanas no se centraban en la conservación de sus monumentos, sino en la rehabilitación de la vivienda tugurizada y con graves carencias de servicios (Hardoy y Dos Santos, 1983), y que la pregunta crucial consistía en saber cuándo se mejorarían las dramáticas condiciones de vida de la población residente y si ello se lograría preservando la ciudad antigua latinoamericana (Gormsen, 1981). Después de 25 años tales señalamientos y cuestionamientos continúan siendo vigentes. Sin embargo, se ha avanzado significativamente en el estudio de esta problemática social, urbana, cultural y económica, y en menor medida en su atención. Pero hay algunas razones de optimismo, a pesar de que las conclusiones de la presente investigación son categóricas:

- Los esfuerzos realizados recientemente para atender la vivienda tugurizada y revertir los patrones de despoblamiento y deterioro de los centros históricos son insuficientes.
- Los esfuerzos de recuperación de los centros históricos latinoamericanos benefician a pequeños territorios y a cierto sector privado, y no contribuyen a la atención de la problemática habitacional.

1. Hace tres décadas, cuando se realizaban los primeros programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico y se comenzaba a hablar de mantener habitados los centros históricos, no se había realizado una sola acción pública o privada de vivienda, que reconociera esa problemática o que pretendiera mantener habitados esos territorios. Al iniciar el siglo XXI las iniciativas (puntuales, exploratorias o piloto) de rehabilitación o reconstrucción de vivienda tugurizada se multiplican.

2. El tema de la vivienda deficiente y deteriorada arribó inicialmente al escenario público a través de la catástrofe y la emergencia (sismos en México y desalojos en Buenos Aires), y posteriormente a través de los programas de recuperación del patrimonio urbano arquitectónico, y desde entonces se ha mantenido con altibajos, más en la esfera de la discusión política y de las investigaciones académicas, que en el ámbito de las políticas públicas. Sin embargo, en los últimos 15 años se han realizado algunos proyectos de vivienda, diversos en términos de gestión, financiamiento, dimensión y estrategias de intervención edilicia.

3. Desde 1990 varios actores, que actúan en escala local o internacional, promueven la realización de proyectos habitacionales en los centros históricos. Notablemente la Junta de Andalucía, sin cuya presencia y protagonismo varios de los proyectos de algunas ciudades de América Latina no se hubieran hecho, porque no llamaban la atención de los gobiernos locales, la población residente no tenía la fuerza suficiente para promover su rehabilitación y no había financiamiento para ello. Hoy día, tales experiencias se constituyen en una referencia obligada para la elaboración de otros proyectos similares en la ciudad respectiva y en la región.

4. Las experiencias piloto han dado lugar a los programas piloto, es decir, se abandona la idea de continuar haciendo un único proyecto, para realizar varios proyectos a la vez y en algunos casos se concentran esas acciones en un pequeño territorio: tal es el caso del programa Vivienda Solidaria en Quito

5. La realización de proyectos estrictamente habitacionales han dado paso a la realización de proyectos que contienen una mezcla de usos, en muchas ocasiones más por los usos y actividades que contenía el inmueble (vivienda y comercios y/o, talleres), que por una política con visión urbana y financiera, que promueva la "construcción de ciudad" y el cruce de recursos y subsidios.

6. Algunos proyectos nacieron con financiamiento mixto y han cuestionado los esquemas que consideraban únicamente el financiamiento público: es el caso de los proyectos que cofinancia la cooperación internacional. Desde entonces algunas experiencias han ensayado la realización de nuevos proyectos con una mezcla diversificada de recursos financieros (créditos, ahorro, subsidios, filantropía, venta diferenciada tanto de comercios a valor comercial, como de viviendas subsidiadas para residentes originales y a valor comercial para nuevos residentes).

7. La rehabilitación completa de edificios ha dado paso a nuevos programas que se centran en mejorar y dotar de condiciones de habitabilidad al parque de viviendas existente. Así, se abren nuevos caminos y estrategias para atender la problemática habitacional de los centros históricos: cómo hacer más con menos, es decir, cómo aplicar los escasos recursos frente a la dimensión de la problemática: Pon a punto tú casa en Quito y el programa de Oficinas Municipales de Rehabilitación en Montevideo son dos programas de mejoramiento de vivienda que permiten atender un mayor universo de viviendas deterioradas.

8. Actualmente en varios centros históricos se realizan diversos proyectos y programas de vivienda que, bajo diversos esquemas de gestión y financiamiento, directa o tangencialmente pretenden atender la problemática de la vivienda tugurizada; aprovechar la ciudad construida con sus servicios, equipamientos, infraestructura, accesibilidad y patrimonio histórico; y en general revertir el despoblamiento y deterioro urbano.

9. Finalmente, en muchos programas de recuperación y salvaguarda de los centros históricos se reconoce expresamente la problemática habitacional, se reivindica que los centros históricos deben mantenerse habitados y se proponen varios programas habitacionales para diversos grupos socioeconómicos que habitan y trabajan en los centros históricos, así como para nueva población que quiera habitar en ellos.

En síntesis, aunque insuficientes las iniciativas habitacionales en los centros históricos, éstas se multiplican y diversifican, y se han constituido en un paradigma en el debate académico, en el marco de la discusión sobre el desarrollo sustentable, el aprovechamiento de la ciudad construida, las áreas centrales y el patrimonio urbano en su más amplia expresión; así como en un importante tema de la agenda de varios gobiernos latinoamericanos, aunque secundario con relación a la "recuperación" y salvaguarda del patrimonio cultural.

En este sentido los desafíos consisten en 1. Cómo capitalizar, potenciar e incrementar la escala de las acciones realizadas en cada ciudad y en la región, 2. En la transmisión de las experiencias para socializar e incrementar el acervo de conocimientos y aprender de los errores y aciertos de cada una; y 3. Cómo institucionalizar los programas y sus respectivos instrumentos, para transitar de los proyectos piloto a las políticas públicas. Pero asimismo, hay una serie de asignaturas pendientes que requieren de estudios, propuestas y del diseño de instrumentos adecuados para enfrentar los desafíos señalados, tales como el tema del financiamiento, que incluye la recuperación de los créditos, los subsidios; el acceso al suelo y el seguimiento de los proyectos.

Sin embargo, tales desafíos rebasan las pretensiones de esta investigación, cuyo propósito ha sido explorar algunos caminos que se han recorrido en los centros históricos de Buenos Aires, Ciudad de México y Quito, para acortar la distancia entre los costos de recuperación del patrimonio cultural y los bajos ingresos de la población; permitir con ello la recuperación del patrimonio urbano y arquitectónico y mejorar las condiciones de vida de la población; y con ello replantear la vieja dicotomía de la riqueza patrimonial y la pobreza social de estos territorios, bajo la forma de un nuevo enunciado y augurio que aspira a construir la ciudad del futuro: **Centros históricos de América Latina: riqueza social y riqueza patrimonial**

\*\*\*

### Anexo 1. Avalúo de inmuebles en la Delegación Cuauhtémoc

	Calle	No.	Colonia	CH	Superficie		Estado físico	Valor estimado	Valor por m2
					Lote	Construida			
1	Callejón del Nopal	2	Atlampa		215	212	Malo	430,000	2,000
2	República de Argentina	90	Centro	CH	250	1,116	Malo	1,214,000	4,856
3	Cjón. Amargura	4	Centro	CH	177	354	Ruina	2,295,000	12,966
4	República de Colombia	76	Centro	CH	448	792	Ruina	1,670,000	3,728
5	Zapata	45	Centro	CH	374	932	Malo	2,132,000	5,701
6	I. La Católica	129	Centro	CH	745	593	Malo	2,420,000	3,248
7	I. La Católica	117 - 119	Centro	CH	334	646	Ruina	1,359,000	4,069
8	Luis Moya	116	Centro	CH	947	0	Baldío	3,473,000	3,667
9	Mesones	18	Centro	CH	421	1,064	Bueno	4,501,000	7,342
10	Misioneros	21	Centro	CH	641	805	Ruina	1,968,000	3,070
11	República de Perú	115	Centro	CH	782	1,428	Normal	3,556,000	3,769
12	República de Perú	59	Centro	CH	433	0	Baldío	1,431,000	3,305
13	Roldán	59	Centro	CH	1,856	1,520	Malo	5,979,000	3,221
14	San Camilito	35	Centro	CH	174	379	Malo	654,000	3,759
15	Santo Tomás	40	Centro	CH	691	1,098	Ruina	2,865,000	4,146
16	Santo Tomás	70	Centro	CH	414	1,198	Ruina	1,411,000	3,408
17	Santo Tomás	69	Centro	CH	1,130	1,963	Normal	6,190,000	4,625
18	República de Venezuela	29	Centro	CH	296	1,049	Normal	1,888,000	3,899
19	Dr. Liceaga	66	Doctores	CH	1,824	1,365	Malo	4,619,000	2,532
20	Niños Héroes	216	Doctores		381	1,358	Normal	2,473,000	3,955
21	Constantino	66	ExHPeralvillo		186	161	Malo	364,000	1,957
22	Degollado	62	Guerrero	CH	232	223	Malo	479,000	2,065
23	Magnolia	62	Guerrero	CH	417	772	Ruina	1,006,000	2,412
24	Mina	130	Guerrero	CH	470	808	Ruina	991,000	2,109
25	Libertad	141	Morelos	CH	797	1,010	Ruina	1,570,000	1,970
26	A. Chavero	102	Obrera		301	795	Normal	393,000	926
27	Fco. Rivas	29	Obrera		168	117	Malo	347,000	2,065
28	I. La Católica	309	Obrera		150	99	Malo	1,069,000	7,127
29	Manuel Caballero	150	Obrera		196	232	Normal	478,000	2,332
30	M. Gutiérrez Nájera	129	Obrera		223	149	Malo	550,000	2,466
31	Manuel M. Flores	84	Obrera		132	156	Malo	322,000	2,439
32	Cjón. Durango	8	Roma		762	138	Ruina	1,833,000	2,406
33	Coahuila	98	Roma		207	296	Malo	657,000	3,174
34	Chiapas	35	Roma		286	168	Baldío	823,000	2,878
35	Guanajuato	17	Roma		268	237	Malo	820,000	3,060
36	Mérida	167	Roma		897	1,671	Malo	3,437,000	3,832
37	Mérida	207	Roma		176	402	Normal	822,000	3,535
38	Monterrey	285	Roma		92	248	Normal	460,000	3,511
39	Pza. Romita	20	Roma		329	0	Baldío	1,306,000	3,970
40	Querétaro	191	Roma		583	1,009	Ruina	2,725,000	4,674
41	Zacatecas	74	Roma		517	0	Malo	1,642,000	3,176
42	Zacatecas	6	Roma		427	219	Malo	1,310,000	3,068
43	A. Herrera	85	San Rafael		363	389	Malo	889,000	2,449
44	G. Prieto	83	San Rafael		932	997	Malo	2,167,000	2,325
45	Cda. De Rojas	4	San Simón		102	50	Malo	219,000	2,147
46	Zoltan Kodaly	56	San Simón		837	1,239	Malo	1,693,000	2,023
47	Amado Nervo	35	Sta. M. la Ribera		197	222	Ruina	479,000	2,431
48	Amado Nervo	55	Sta. M. la Ribera		132	61	Malo	306,000	2,318
49	Bugambilia	8	Sta. M. la Ribera		94	64	Normal	227,000	2,624
50	Cedro	262	Sta. M. la Ribera		2,275	3,793	Malo	8,296,000	3,647
51	Cedro	330	Sta. M. la Ribera		251	213	Ruina	608,000	2,422
52	Dr. Atl	170	Sta. M. la Ribera		263	509	Malo	740,000	2,814
53	Dr. Atl	172	Sta. M. la Ribera		263	466	Malo	700,000	2,662



54	Dr. Atl	174	Sta. M. la Ribera	263	463	Malo	693,000	2,635
55	Dr. Atl	207	Sta. M. la Ribera	2,049	635	Malo	5,440,000	2,655
56	E. González Martínez	148	Sta. M. la Ribera	155	231	Malo	388,000	2,503
57	E. González Martínez	158	Sta. M. la Ribera	557	229	Malo	1,284,000	2,305
58	E. González Martínez	275	Sta. M. la Ribera	656	1,091	Malo	1,790,000	2,729
59	E. González Martínez	75	Sta. M. la Ribera	325	395	Malo	801,000	2,465
60	Eligio Ancona	64	Sta. M. la Ribera	808	615	Malo	1,866,000	2,309
61	Eligio Ancona	66	Sta. M. la Ribera	696	542	Malo	1,614,000	2,319
62	Fresno	164	Sta. M. la Ribera	923	1,101	Malo	2,245,000	2,432
63	Jaime Torres Bodet	64	Sta. M. la Ribera	370	395	Ruina	804,000	2,173
64	Nogal	284	Sta. M. la Ribera	932	847	Malo	2,323,000	2,492
65	Sabino	160	Sta. M. la Ribera	257	245	Ruina	882,000	3,432
66	Salvador Díaz Mirón	80	Sta. M. la Ribera	817	567	Malo	1,961,000	2,400
67	José T Cuellar	166	Paulino Navarro	243	461	Malo	852,000	3,506
68	Rinconada de los Reyes	32	Tránsito	581	793	Malo	1,434,000	2,468
69	Plomo	36	Valle Gómez	879	822	Malo	1,964,000	2,234
70	Plomo	8	Valle Gómez	1,303	1,220	Malo	2,793,000	2,144

Fuente: GDF - CABIDF, 2000 / Valores nominales

## Anexo 2. Inmuebles adquiridos por Carlos Slim entre 2002 y mayo de 2004

No	Calle	No.	Superficie	Adquisición	Compañía	Inversión	Gestión
1	CJON MESONES	7	350	1,050,000	CHCM SA de CV	1,800,000	2003 / 2004
2	16 de Septiembre	57			CHCM SA de CV	16,400,000	2003 / 2004
3	5 DE MAYO	35	571	19,000,000	CHCM SA de CV	24,100,000	2003 / 2004
4	ALHONDIGA	27	546		CARSO	3,300,000	2003 / 2004
5	ALLENDE	59	977	8,000,000	CHCM SA de CV	8,400,000	2003 / 2004
6	AV JUAREZ	56	411	10,500,000	CHCM SA de CV	4,000,000	2003 / 2004
7	AV JUAREZ	4	741	38,608,000	CHCM SA de CV	43,800,000	2003 / 2004
8	AV JUAREZ	14	1,964	72,204,000	CHCM SA de CV		2003
9	BOLIVAR	18	424	17,200,000	CHCM SA de CV	20,400,000	2003 / 2004
10	CDA DEL 57	1	959		CHCM SA de CV	7,400,000	2003 / 2004
11	CDA DEL 57	15	68		CHCM SA de CV	9,200,000	2003 / 2004
12	CINCO DE FEBRERO	60	824	5,171,000	CHCM SA de CV	14,000,000	2003 / 2004
13	CINCO DE FEBRERO	62	524	8,329,000	CHCM SA de CV	9,000,000	2003 / 2004
14	CJON DE LA ESPERANZA	8	687		CHCM SA de CV	14,600,000	2004
15	CORREGIDORA	29	297		CARSO	2,900,000	2003 / 2004
16	DOLORES	3	559		CHCM SA de CV	28,300,000	2004
17	DONCELES	1	848	12,000,000	TELMEX	18,500,000	2003 / 2004
18	DONCELES / Marconi 3	3	588	8,000,000	CHCM SA de CV	19,600,000	2003 / 2004
19	EJE CENTRAL	28	661		CHCM SA de CV	3,600,000	2003
20	EMILIANO ZAPATA	90	1,712		CHCM SA de CV	20,000,000	2004
21	FRANCISCO I MADERO	35	569	14,500,000	CHCM SA de CV	15,000,000	2003 / 2004
22	FRANCISCO I MADERO	28	625	15,000,000	Cía Urbana San Francisco	15,800,000	2003 / 2004
23	ISABEL LA CATOLICA	51	3,086		TELMEX	92,000,000	2003
24	ISABEL LA CATOLICA	70	365		Inversora Bursatil	4,500,000	2003 / 2004
25	ISABEL LA CATOLICA	94	737	4,125,000	CHCM SA de CV	11,000,000	2003 / 2004
26	ISABEL LA CATOLICA	12	346	8,000,000	CHCM SA de CV	8,200,000	2003 / 2004
27	ISABEL LA CATOLICA	7	367	6,784,000	CHCM SA de CV	7,000,000	2003 / 2004
28	ISABEL LA CATOLICA	88	515	3,590,000	CHCM SA de CV	0,500,000	2003 / 2004
29	ISABEL LA CATOLICA	52	503		CHCM SA de CV	92,400,000	2003
30	JOSE MA IZAZAGA	8	1,213	20,000,000	CHCM SA de CV	21,800,000	2003 / 2004
31	LOPEZ	13	1,036	4,342,000	CHCM SA de CV	4,700,000	2003 / 2004
32	MESONES	54	207		CARSO	3,400,000	2003 / 2004
33	MOTOLINIA	37	200		INBURSA	3,900,000	2003 / 2004
34	MOTOLINIA	33	682		INBURSA	7,200,000	2003 / 2004
35	REGINA	49	453	5,201,000	CHCM SA de CV	5,400,000	2003 / 2004
36	REGINA	51	419	4,696,000	CHCM SA de CV	4,900,000	2003 / 2004
37	REGINA	18	412		CHCM SA de CV	9,500,000	2003 / 2004

38	REGINA	54	677		CHCM SA de CV		2003
39	REPUBLICA DE ARGENTINA	18	362		CHCM SA de CV	4,900,000	2003 / 2004
40	REPUBLICA DE CUBA	46	867	14,000,000	CHCM SA de CV	15,000,000	2003 / 2004
41	REPUBLICA DE CUBA	23	1,420		CHCM SA de CV	9,500,000	2003
42	REPUBLICA DE CUBA	58	416		CHCM SA de CV	4,000,000	2003 / 2004
43	REPUBLICA DE GUATEMALA	65	408		CARSO	3,900,000	2003 / 2004
44	REPUBLICA DE URUGUAY	26	723	3,190,000	CHCM SA de CV	3,400,000	2003 / 2004
45	REPUBLICA DE URUGUAY	56	724	10,813,000	CHCM SA de CV	20,000,000	2003
46	REPUBLICA DE URUGUAY	55	1,180		CHCM SA de CV	15,800,000	2003
47	REPUBLICA DE URUGUAY	52	435		CHCM SA de CV	6,800,000	2003 / 2004
48	REPUBLICA DE URUGUAY	54	842		CHCM SA de CV	12,000,000	2003 / 2004
49	REPUBLICA DE URUGUAY	68	678		CHCM SA de CV	19,000,000	2003 / 2004
50	REPUBLICA DE URUGUAY	50	461		CHCM SA de CV	9,800,000	2003
51	SAN JERONIMO	11	117	1,600,000	CHCM SA de CV	1,700,000	2003 / 2004
52	SAN JERONIMO	40	398		CHCM SA de CV	8,400,000	2003 / 2004
53	SAN JERONIMO (42 - 52)	52	781	4,776,000	CHCM SA de CV		2003
54	SAN JERONIMO	54	667	1,600,000	CHCM SA de CV	1,700,000	2003 / 2004
55	TACUBA / Marconi 2	6	546	22,525,000	CHCM SA de CV	37,200,000	2003 / 2004
56	VENUSTIANO CARRANZA	51	763		TELMEX	20,400,000	2003
57	VENUSTIANO CARRANZA	25	1,135	21,787,000	CHCM SA de CV	37,300,000	2003 / 2004
58	VENUSTIANO CARRANZA	55	631		CHCM SA de CV	20,900,000	2003 / 2004
59	VENUSTIANO CARRANZA	57	473		CHCM SA de CV	12,000,000	2003
60	VIZCAINAS	8	416	5,600,000	CHCM SA de CV	5,700,000	2004
61	VIZCAINAS	22	337	3,037,000	CHCM SA de CV	3,300,000	2003 / 2004
62	VIZCAINAS	16	287		CHCM SA de CV	4,100,000	2003
63	VIZCAINAS	8	275		CHCM SA de CV	5,700,000	2003

Fuente: SEDUVI, 2004/ valores nominales

### Anexo 3. Proyectos realizados dentro del programa Vivienda en Conjunto

No	Calle	No.	MH	Sup	Gestión	Viviendas	Inversión (miles)	Obra
1	Isabel la Católica	134		558	2001	66	Sin dato	Obra nueva
2	Penitenciaria	45		335	2001	16	Sin dato	Obra nueva
1	3a Cerrada de Chimalpopoca	18		224	2002	10	1,569.5	Obra nueva
2	Albañiles	52		496	2002	24	3,250.0	Obra nueva
3	Artículo 123	25		395	2002	33	6,600.0	Compra
4	Artículo 123	57		572	2002	1	200.0	Compra
5	Av. del Trabajo /Carroceros	S/N		9,041	2002	152	20,099.0	Obra nueva
6	Degollado	70	Valor	257	2002	10	1,402.8	Rehabilitación y obra nueva
7	Dr. José María Vértiz	21		347	2002	166	20,750.0	Obra nueva
	Dr. José María Vértiz	23		2,891	2002			Obra nueva
	Dr. José María Vértiz	27		614	2002			Rehabilitación y obra nueva
8	Emiliano Zapata	55	Valor	1,444	2002	6	727.0	Compra
9	Fray Servando Teresa de Mier	229	Valor	3,659	2002	178	22,250.0	Rehabilitación y obra nueva
10	Fray Servando Teresa de Mier	499		383	2002	12	413.7	Compra
11	G Hernández	12		122	2002	174	23,628.9	Obra nueva
	G Hernández	16		458	2002			
	G Hernández	20		179	2002			
	G Hernández	24		670	2002			
12	Guerrero eje 1 Poniente	75		350	2002	36	4,785.6	Obra nueva
	Guerrero eje 1 Poniente	75BIS		98	2002			
	Guerrero eje 1 Poniente	75A		158	2002			

13	Isabel la Católica	117	Valor	335	2002	46	5,989.8	Rehabilitación y obra nueva
	Nezahualcóyotl	100	Valor	327	2002			
14	José Joaquín Herrera	14		1,011	2002	1	200.0	Compra
15	José Joaquín Herrera	28-32		1,697	2002	1	206.0	Compra
16	Leona Vicario	53		141	2002	1	235.8	Compra
17	Luis Moya	118		947	2002	64	7,675.6	Obra nueva
18	Magnolia	108		1,068	2002	54	6,999.4	Obra nueva
19	Nezahualcóyotl	75	Valor	1,249	2002	9	1,125.0	Compra
20	Pedro Moreno	174		373	2002	101	11,837.6	Obra nueva
	Guerrero 97	97		332	2002			
21	Peña y Peña	19		292	2002	12	1,510.6	Obra nueva
22	Peña y Peña	21		2,079	2002	76	9,377.3	Obra nueva
23	San Antonio Tomatlán	60		965	2002	36	4,464.0	Obra nueva
24	Santísima	5		202	2002	13	955.0	Compra
25	Soto	152		152	2002	10	1,031.2	Obra nueva
1	Allende	107		1,768	2003	45	5,793.7	Rehabilitación y obra nueva
2	Arcos de Belén (Depto. GH&)	62		1,330	2003	1	240.4	Compra
3	Curtiduría (Depto. 301)	54 A		316	2003	1	236.0	Compra
4	Jesús Carranza	25		1,268	2003	60	7,500.0	Obra nueva
5	Lecumberri / Penitenciaria	13		549	2003	24	3,000.0	Obra nueva
6	Magnolia	128		983	2003	50	6,718.9	Rehabilitación y obra nueva
7	Pensador Mexicano	20		706	2003	18	1,291.0	Rehabilitación
8	Relojeros / 21	23		147	2003	6	750.0	Obra nueva
9	Relojeros	52-A		429	2003	24	3,000.0	Obra nueva
10	Republica de Uruguay	162	1	834	2003	40	4,717.7	Rehabilitación
11	Sastrería	51		193	2003	8	1,000.0	Obra nueva
12	Violeta / 91	89		954	2003	54	7,740.6	Obra nueva
1	Abraham González	14		781	2004	18	Sin dato	Compra
2	Dr. Valenzuela	7		734	2004	41	Sin dato	Obra nueva
3	Mina	103	Valor	1,169	2004	61	7,625.0	Rehabilitación y obra nueva
4	Moctezuma	170		396	2004	15	1,875.0	Obra nueva
5	Plaza San Lázaro	30		1,526	2004	1	Sin dato	Compra

Fuente: INVI, 2004 / Valores nominales

#### Anexo 4. Predios expropiados dentro del Programa Emergente de Vivienda en Riesgo Estructural

No	Calle	No	MH	Sup	Viviendas	Expropiación	Etapas	Organización social
1	2 de abril	24	1	461		19/06/03	1a etapa	
2	Academia	33	1	507		2002	1a etapa	UPREZ
3	Alhóndiga	17	1	271		19/06/03	1a etapa	Independiente
4	Alhóndiga	7a	1	657		26/06/03	1a etapa	
5	Alhóndiga	9	1	420		26/06/03	1a etapa	
6	Allende	74		2,215		15/07/03	1a etapa	Libertad AC / Convergencia Urbana
7	Apartado	8	1	396		26/06/03	1a etapa	
8	Atenas Bucareli	73		383		15/07/03	1a etapa	
9	Balderas	110		361		10/06/03	1a etapa	Independiente
10	Cerrada del 57	27		287		15/07/03	1a etapa	Unión de Vecinos del 57

11	Callejón de Girón	8	1	369		19/06/03	1a etapa	
12	Corregidora	62	1	563		19/06/03	1a etapa	Grupo Independiente Armando Saucedo
13	Chimalpopoca	83		183		12/06/03	1a etapa	Universo Urbano AC
14	Chimalpopoca	91		129	9	2002	1a etapa	Universo Urbano AC
15	Degollado	96		517	26	12/06/03	1a etapa	Independiente
16	Dr. Carmona y Valle 34 al	38		615		12/06/03	1a etapa	Enlace Ciudadano AC
17	Eje central Lázaro cárdenas	19		667		2002	1a etapa	Independiente
18	Emiliano zapata	57	1	688		2002	1a etapa	Organización Independiente Abierta AC
19	Galeana	32		162	12	12/06/01	1a etapa	AB Asamblea Inquilinaria
20	Isabel la Católica	129		746	35	2002	1a etapa	Vivienda Alternativa Popular
21	José Ma. Izazaga	62	1	1,111		10/06/03	1a etapa	Independiente
22	Magnolia	111		1,099		1a etapa	1a etapa	
23	Magnolia	113		282		1a etapa	1a etapa	
24	Magnolia	81		731		19/06/03	1a etapa	
25	Magnolia	92		469	20	1a etapa	1a etapa	
26	Manzanares (48)	46		574		15/07/03	1a etapa	
27	Mariana R del toro	26	1	851		2002	1a etapa	Libertad AC
28	Mesones	138		1,757		2002	1a etapa	Grupo Étnico Mazahua
29	Mina	143		765		19/06/03	1a etapa	Unidos por la Justicia Social
30	Nezahualcóyotl	29	1	1,125		12/06/03	1a etapa	Grupo Independiente Armando Saucedo
31	Obraje	3		330		10/06/03	1a etapa	
32	Orozco y Berra	22		872		2002	1a etapa	Independiente
33	Pedro Moreno	162	1	454	20	10/06/03	1a etapa	Coord. de Predios Independiente. Col. Gro.
34	Pensador Mexicano	11		276		19/06/03	1a etapa	
35	Pensador Mexicano / 2 de Abril / 23	26		1,061	166	19/06/03	1a etapa	Comisión Vértiz 23-25
36	Puente de Alvarado	5		978		06/09/01	1a etapa	Soc. Nal. de Integración Ciudadana AC
37	Plaza Santa Catarina	6	1	1,022		Ficapro	1a etapa	
38	Republica de Argentina	32	1	568		19/06/03	1a etapa	Asoc. de Vecinos y Amigos del Centro
39	Republica de Argentina	38	1	346	17	INVI	1a etapa	UPNT
40	Republica de Argentina	64	1	461		15/07/03	1a etapa	
41	Republica de Argentina	87	1	650		10/06/03	1a etapa	
42	Republica de Argentina	95	1	604		Desincorporado	1a etapa	
43	Republica de Bolivia	11		417	25	10/06/03	1a etapa	Independiente
44	Republica de Colombia	16	1	456		26/06/03	1a etapa	AB Consejo Campesino Urbano Popular
45	Republica de Colombia	27	1	276		26/06/03	1a etapa	Unión de Vecinos
46	Republica de Guatemala	26	1	351		01/04/03	1a etapa	Frente de Vecinos
47	Republica de Haití	6		439		12/06/03	1a etapa	Libertad AC
48	Republica de Nicaragua	36	1	642		FICAPRO	1a etapa	
49	Republica de Nicaragua / 27	33	1	331		19/06/03	1a etapa	
50	Republica de Paraguay	54		140		12/06/03	1a etapa	AB Asamblea Inquilinaria
51	Republica de Paraguay	59		241		19/06/03	1a etapa	
52	Republica del salvador	188		224	8	12/06/03	1a etapa	Grupo Independiente Armando Saucedo
53	Roldan (misioneros)	78		642	44	12/06/03	1a etapa	AB Nueva Ciudad de México
54	San camilito	35		175		19/06/03	1a etapa	
55	Tolsá	58		247		1a etapa	1a etapa	

56	Tres Guerras	23		177		2002	1a etapa	AB Asamblea Inquilinaria
57	Violeta	37		174		12/06/03	1a etapa	Independiente
<b>57</b>	<b>Subtotal</b>		<b>24</b>					
1	2 de Abril	42		326			2a etapa	Comunidad de Apoyo Ciudadano A.C.
2	Academia	9	1	701		26/06/03	2a etapa	AB Colectivo de Grupos
3	Arcos de Belén	49		320			2a etapa	Independiente
4	Av. Niños héroes	52		1,039			2a etapa	Independiente
5	Belisario Domínguez	43	1	981			2a etapa	Independiente
6	Calzada de la Viga Eje 1 Ote.	215		551			2a etapa	Enlace Ciudadano AC
7	Carmen	59	1	532		19/06/03	2a etapa	Comunidad de Apoyo Ciudadano AC
8	Carretones	25		827		19/06/03	2a etapa	
9	Cerrada del 57	23		132			2a etapa	AB Asamblea de Barrios
10	Correo Mayor	10	1	846		19/06/03	2a etapa	AB Colectivo de Grupos
11	Degollado	44		366			2a etapa	Independiente
12	Degollado	74		260			2a etapa	Unión de Vecinos de la Colonia Gro.
13	Francisco de Garay / Chapultepec	69		445			2a etapa	
14	Guerrero Eje 1 Poniente	110		683			2a etapa	Unión de Vecinos Col. Guerrero
15	Hortelanos	159		168			2a etapa	Vivienda Popular el Barzón
16	Jesús María	156		818			2a etapa	ULV Valle del Anáhuac
17	Juan Cuamatzin	86		201		15/07/03	2a etapa	
18	Justo sierra	27	1	807			2a etapa	Unión de mujeres Mejor Sociedad
19	Libertad	61a		353			2a etapa	Independiente
20	Manzanares	25	1	883			2a etapa	
21	Mina	130		470			2a etapa	Patria nueva
22	Mina	42		864			2a etapa	
23	Moctezuma	58		781			2a etapa	Independiente
24	Mosqueta	106		272			2a etapa	Independiente
25	Orozco y Berra	26		470			2a etapa	Independiente
26	Republica de Argentina	104	1	649			2a etapa	
27	Republica de Argentina	58	1	462			2a etapa	Beneficiarios del predio
28	Republica de Bolivia	58	1	454		19/06/03	2a etapa	Beneficiarios del predio
29	Republica de Cuba	53	1	442			2a etapa	Asoc. Inquilinos Mazahuas
30	Republica de Guatemala	71		627			2a etapa	AB colectivo de grupos
31	Republica de Nicaragua	37		260		19/06/03	2a etapa	
32	Republica de Paraguay	11		875			2a etapa	Independiente
33	Republica de Paraguay	55	1	759			2a etapa	
34	Riva Palacio	41		172			2a etapa	
35	Riva Palacio	52		338		A expropiar	2ª etapa	
36	San Antonio Tomatlán	215		233			2a etapa	
37	Santo Tomás	28		1,513			2a etapa	AB Nueva Tenochtitlán
38	Santo Tomás	45		68			2a etapa	Independiente
39	Santo Tomás	53		543			2a etapa	Unión Indígena Artesanal
40	Soto	142		445			2a etapa	Independiente
41	Zarco	91		363			2a etapa	

Fuente: INVI, 2004 / Valores nominales

**ANEXO 5. PROYECTOS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA 1990 – 2003**

PROYECTO O PROGRAMA	Antecedentes del inmueble	Epoca de construcción	Propiedad y modo de adquisición del inmueble	Inmuebles con valor Patrimonial
Manzana de San Francisco	Inmueble tuguizado e invadido	1880 y 1907	Banco Ciudad Deuda de la orden franciscana	7
Cooperativas de vivienda	Inmueble invadido	1920 y 1930	Habitantes	1
Programa Recup Boca	Viviendas tuguizadas en alquiler	1880 y 1920	Municipio	3
Casa de los 7 Patios	Inmueble tuguizado	S. XIX	Habitantes	1
Casa Ponce y Penallillo	Inmueble abandonado Ruina y baldío	S. XVII S. XIX – XX	Habitantes No asignado	1 1
La Victoria y San Roque	Ex fabrica abandonada Baldío	1900 baldío	Habitantes y Municipio	1
Proyecto Piloto	Viviendas deterioradas en alquiler, propiedad del Municipio.	1920	Municipio	1
Programa Vivienda Solidaria	6 inmuebles subutilizados en régimen de alquiler y el resto deshabitados	S. XIX – XX Baldíos	Habitantes	14
Programa ECH - Gestión Empresarial	Baldíos y predios deshabitados	Baldíos	Habitantes	0
Programa Mejoramiento Habitacional	Edificios de propiedad privada, habitados y deteriorados	S. XVIII al XX	Propia	9
Programa de Vivienda - Gestión Cardenista	5 predios adquiridos por sus habitantes con diverso grado de deterioro; y 2 edificios en régimen de alquiler.	S. XVIII, XIX y XX	Habitantes Compra a través del INVI	5*
Programa Vivienda en Conjunto	23 edificios tuguizados y en alquiler, 11 baldíos, 6 Campamentos y 13 edificios en alquiler en regular y buen estado.	S. XIX y XX Baldíos	Habitantes Compra a través del INVI y Gobierno local	4
Casa de la Covadonga	Inmueble deteriorado en régimen de alquiler congelado hasta 1997.	S. XVIII al XX	Habitantes Compra a través del INVI	1*
Programa Vivienda Emergente	Inmuebles deteriorados en alquiler e invadidos.	S. XVIII al XX	Habitantes Expropiación	35*

Nota: \* Considerados Monumento Histórico.



**ANEXO 6. SUBSIDIOS, RECUPERACIÓN DE CRÉDITOS Y MOROSIDAD**

No	PROYECTO O PROGRAMA	Subsidios	Recuperación	Ahorro	Morosidad
1	Manzana de San Francisco	Alquiler moderado	No se recupera la inversión	No fue requisito	2003 - 98%
2	Cooperativa La Unión	48.8%	51.2%	Compra del inmueble	Sin dato
4	Casa de los 7 Patios	50% residentes originales 33% nuevos habitantes	50% en 20 años 67% en 15 años	No fue requisito	Alta
	Casa Ponce	55%	20%	25%	Baja
5	La Victoria y San Roque	10 al 30% 0%	65 al 45% 75% sin bono	25%	Baja
6a	Proyecto Piloto	Suelo barato (\$ 13,600 USD) no reconocido como subsidio por el Pact	76% a pagar en 15 años	24%	Baja
6b	Programa Vivienda Solidaria	10 al 30% 0%	65 al 45% 75% sin bono	25% 25%	Baja
6c	Programa ECH - Gestión Empresarial	0%	75%	25%	Baja
7	Programa de Mejoramiento Habitacional	Tasa de interés 6 meses de gracia	100% a pagar en 8 años	Aportación extra	Sin dato
8	Argentina 38	50.8%	39.2%	10%	53%
8	Belisario Domínguez 76	37.5%	52.5%	10%	62%
8	Girón 14	16.5%	73.5%	10%	Sin dato
8	Las Cruces 12	50.1%	39.9%	10%	Sin dato
8	Uruguay 162	37.4%	52.6%	10%	75%
8	5 de Febrero 68 y Libertad 54	0%	90%	10%	Sin dato
10	Casa de la Covadonga	66.5%	33.5%	10% para la compra del inmueble	21%
9	Programa Vivienda en Conjunto	54.3% el monto del crédito (inmuebles catalogados)	35.7%	10%	Sin dato
11	Programa Vivienda Emergente	54.3% el monto del crédito INVI (inmuebles catalogados)	35.7%	10%	Sin dato

**ANEXO 7. COSTOS DE OBRA POR VIVIENDA Y CON RELACION AL PIB PER CÁPITA (en dólares)**

No	PROYECTO O PROGRAMA	No. de Viviendas	Tipo de Obra	Realización	Inversión Obra (L)	Costo por vivienda	Valor de la vivienda en veces el PIB
1	ECH Santo Domingo Plaza*	11	Obra nueva	03 - 05	606,206	55,110	31.05
2	Manzana de San Francisco 2ª Fase **	36	Rehabilitación	94 - 95	1,639,645	45,546	7.52
	Casa de la Covadonga (21 Mio)*	37	Rehabilitación y obra nueva	03 - 05	2,181,818	58,968	12.63
3	Casa de la Covadonga (15 Mio)*	37	Rehabilitación y obra nueva	03 - 05	1,636,363	44,226	9.47
4	ECH El Portón: Benalcazar 977*	20	Obra nueva	03 - 05	845,986	42,299	23.83
5	Casa de los 7 Patios	39	Rehabilitación y obra nueva	91 - 93	1,400,000	35,897	20.22
6	Casa Ponce	22	Rehabilitación y obra nueva	00 - 01	700,000	31,818	17.93
7	Esquina San Blas Guayaquil 3142	103	Obra nueva	97 - 03	2,800,000	27,184	15.32
8	ECH Benalcazar 1141 y Oriente*	26	Obra nueva	03 - 05	621,058	23,887	13.46
9	Manzana de San Francisco 1ª Fase	58	Rehabilitación y obra nueva	91 - 92	1,311,492	22,612	3.73
10	ECH Pontón: Rocafuerte 1031*	29	Obra nueva	03 - 05	638,622	22,021	12.41
11	Penalillo*	40	Rehabilitación y obra nueva	02 - 05	800,000	20,000	11.27
12	Venezuela 1325	11	Rehabilitación	97 - 03	215,700	19,609	11.05
13	Caldas 528 - 538	16	Rehabilitación	97 - 03	299,988	18,749	10.56
14	Cruces 12	6	Rehabilitación	98 - 01	109,779	18,297	3.92
15	Briseño 641 - 651	16	Rehabilitación	97 - 03	266,763	16,673	9.39
16	Cooperativa La Unión*	24	Rehabilitación	95 - ....	393,800	16,408	2.71
17	Caldas 524	9	Rehabilitación	97 - 03	145,999	16,222	9.14
18	Caldas 454	16	Rehabilitación	97 - 03	255,485	15,968	9.00
19	ECH Camino Real: Benalcazar/ García *	180	Rehabilitación y obra nueva	03 - 05	2,812,927	15,627	8.80
20	Briseño 623 - 635	19	Rehabilitación	97 - 03	290,498	15,289	8.61
21	Caldas 459	10	Rehabilitación	97 - 03	148,743	14,874	8.38
22	Uruguay 162	40	Rehabilitación	98 - 01	582,685	14,567	3.12
23	Belisario Domínguez 76	17	Rehabilitación	98 - 01	242,364	14,257	3.05
24	Caldas 562	21	Rehabilitación	97 - 03	290,662	13,841	7.80

25	Luis Felipe Chávez 310 y M.J. Calle	16	Rehabilitación	97 - 03	220,000	13,750	7.75
26	Benalcázar 1028	15	Rehabilitación	97 - 03	204,306	13,620	7.67
27	Girón 14	15	Rehabilitación	98 - 01	200,401	13,360	2.86
28	Violeta 89 - 91	54	Obra nueva	2,003	703,609	13,030	2.79
29	Proyecto Piloto Caldas 508	14	Rehabilitación	95 - 97	180,000	12,857	7.24
30	Gabriel Hernández 12 - 16	174	Obra nueva	2002	2,148,081	12,345	2.64
31	Guerrero Eje 1 puente 75	36	Obra nueva	2002	435,054	12,085	2.59
32	Isabel la Católica 117	46	Rehabilitación y obra nueva	2002	542,800	11,800	2.53
33	Magnolia 108	54	Obra nueva	2002	636,309	11,784	2.52
34	Dr. José María Vértiz 21 - 23	166	Obra nueva	2002	1,908,837	11,499	2.46
35	Peña y Peña 19	12	Obra nueva	2002	137,327	11,444	2.45
36	San Antonio Tomatlán 60	36	Obra nueva	2002	405,818	11,273	2.41
37	Luis Moya 118	64	Obra nueva	2002	697,781	10,903	2.34
38	Rocafuerte 708 / Pasaje Zaldumbide	45	Rehabilitación y obra nueva	97- 03	486,938	10,821	6.10
39	Pedro Moreno 174	101	Obra nueva	2002	1,076,145	10,655	2.28
40	Argentina 38	17	Rehabilitación y obra nueva	98 - 01	179,285	10,546	2.26
41	Caldas 494	50	Rehabilitación	97 - 03	471,067	9,421	5.31
42	Pensador Mexicano 20	18	Rehabilitación	2003	117,363	6,520	1.40
43	Artículo 123 57	1	Compra	2002	0	18,180***	3.89
44	Santísima 5	13	Compra	2002	0	17,360***	3.72

Notas: (1) Valores nominales; \* Obras en proceso en 2003; \*\* La 1ª Fase intervino inmuebles en mejor estado y construyó obra nueva; \*\*\* Se trata de costos de compra de vivienda.

**ANEXO 8. COSTOS DE MEJORAMIENTO POR VIVIENDA (en dólares)**

No	Proyecto o programa	Viviendas	Inversión total (\$)	Realización	Costo por vivienda
7	Rocafuerte y pontón	2	11,500	03 - 04	5,750
3	Benalcazar y Manabí	5	24,600	03 - 04	4,920
10	Imbabura y Rocafuerte	5	22,600	03 - 04	4,520
4	Cuenca y Manabí	4	16,000	03 - 04	4,000
6	Murgueytio y Ambato	2	8,000	03 - 04	4,000
11	Morales y Guayaquil	3	12,000	03 - 04	4,000
12	Rocafuerte y Guayaquil	1	4,000	03 - 04	4,000
8	Ambato y Murgueytio	6	23,600	03 - 04	3,933
5	Murgueytio y Ambato	1	3,400	03 - 04	3,400
9	Imbabura y Barahona	2	5,000	03 - 04	2,500
1	Libertad 54	25	59,000	98 - 01	2,400
2	5 de Febrero 68	14	14,000	98 - 01	1,000

**ANEXO 9. COSTOS DE OBRA POR METRO CUADRADO (en dólares)**

No	PROYECTO O PROGRAMA	Superficie construida	Tipo de Obra	Inversión Obra (valor nominal)	Costo por M2	Realización
1	Manzana de San Francisco 2ª Fase	2,791	Rehabilitación	1,639,645	587	94 - 95
2	Casa de la Covadonga	3,537	Rehabilitación y obra nueva	1,636,363	463 ó 617	03 - 05
3	Manzana de San Francisco 1ª Fase	3,955	Rehabilitación y obra nueva	1,311,492	332	91 - 92
4	Casa de los 7 Patios	4,900	Rehabilitación y obra nueva	1,400,000	286	91 - 93
5	Argentina 38	684	Rehabilitación y obra nueva	179,285	262	98 - 01
6	Uruguay 162	2,300	Rehabilitación	582,685	253	98 - 01
7	Casa Ponce	2,807	Rehabilitación y obra nueva	700,000	249	00 - 01
8	Penalillo*	3,390	Rehabilitación y obra nueva	800,000	236	02 - 05
9	Belisario Domínguez 76	1,063	Rehabilitación	242,364	228	98 - 01
10	Cooperativa La Unión*	1,985	Rehabilitación	393,800	198	95 - ....
11	Girón 14	1,085	Rehabilitación	200,401	185	98 - 01
12	Cruces 12	678	Rehabilitación	109,779	162	98 - 01
13	La Victoria	14,819	Rehabilitación y obra nueva	2,200,000	148	90 - 98
14	Proyecto Piloto Caldas 508	1,419	Rehabilitación	180,000	127	95 - 97
15	San Roque	9,586	Obra nueva	1,100,000	115	90 - 98

## BIBLIOGRAFÍA

ACADEMIA DE CENTROS HISTÓRICOS (1999), Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, *Los centros históricos en nuestro tiempo*, CONACULTA, México.

Esther ACEVEDO (1995), *Testimonios artísticos de un episodio fugaz, 1864 - 1867*, Museo Nacional de Arte, México.

AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (1999), *Programa de Preservación del Patrimonio Cultural de Iberoamérica*, Madrid.

\_\_\_ (1997) Junta de Andalucía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *La Manzana de San Francisco Rehabilitada*, Buenos Aires.

\_\_\_ (1991) Junta de Andalucía y Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, *Rehabilitación de la Manzana de San Francisco, Proyecto y Gestión*, Buenos Aires.

Silvia AGOSTINIS, Marta Bellardi, Rubén Gazzoli y Ernesto Pastrana (1995), "Soluciones habitacionales: programas municipales de rehabilitación de edificios", en *Vivir en un cuarto: inquilinatos y hoteles en Buenos Aires*, Medio Ambiente y Urbanización No. 50/51, IIED AL, Buenos Aires. PP 125 - 133.

\_\_\_ (1992) "Mujeres comprando, la organización colectiva de lo cotidiano en los inquilinatos porteños", en María del Carmen Feijoó e Hilda María Herzer (coord.), *Las Mujeres y la Vida de las ciudades*, IIED AL y Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.

Fernando ALFARO (1974), "Remodelación del área urbana de la ciudad de México y poblados rurales", en *Anuario de la Sociedad Mexicana de Arquitectos Restauradores, A.C.*, México. PP 9 - 18.

Arturo ALMANDOZ (coord.) *Planning Latin America's Capital Cities, 1850 - 1950*, Routledge, Londres.

William ALONSO (1964), *Location and Land Use, Toward a general theory of land rent*, Harvard University Press,

Ignacio Manuel ALTAMIRANO (1995), *Paisajes y leyendas, tradiciones y costumbres de México*, Editorial Porrúa, Colección Sepan Cuántos No. 275, México.

Giandomenico AMENDOLA (2000), *La ciudad postmoderna*, Celeste Ediciones, Madrid.

Jorge ANDRADE (coord.) (1988), *Alternativas de vivienda en barrios populares*, UAM Xochimilco - SEDUE, México.

Dora ARIZAGA Guzmán (2003), "Recuperación de las áreas centrales", en JORDÁN y Simioni (comp.) (2003). PP 203 - 244.

\_\_\_ (1996) "El Fondo de Salvamento como modelo de intervención" en DMQ (1996).

ARTES DE MÉXICO (1968), "La ciudad de México No. VI: Sus plazas, primera y segunda parte, *Artes de México, Nos. 109 y 110, Año XV.*

ASAMBLEA DE BARRIOS (1991), "Propuesta para la recuperación del Centro Histórico de la ciudad de México", en *Asamblea de Barrios, Ya nada nos detiene*, México.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL (2000) *Ley de Salvaguarda del Patrimonio Urbanístico Arquitectónico del Distrito Federal, 15/02/2000.*

\_\_\_ (1999) *Ley de Vivienda del D.F. 15/02/1999.*

Liliana ASLAN, Irene Joselevich, Graciela Novoa, Diana Saiegh y Alicia Santaló (1992a), *Buenos Aires, San Telmo 1580 - 1970*, Inventario de Patrimonio Urbano, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

\_\_\_ (1992b), *Buenos Aires, Monserrat 1580 - 1970*, Inventario de Patrimonio Urbano, Agencia Española de Cooperación Internacional, Junta de Andalucía y Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Joel AUDEFROY (coord.) (1999) *Vivir en los centros históricos: Experiencias y luchas de los habitantes para permanecer en los centros históricos*, HIC - UNESCO, México.

Enrique AYALA Alonso (1996), *La casa de la Ciudad de México, evolución y transformaciones*, CONACULTA.

\_\_\_ (2000) "La habitabilidad en la casa y la ciudad de México en la época de la ilustración", en Sonia Lombardo (coord.), *El impacto de las reformas borbónicas en la estructura de las ciudades*, Consejo del Centro Histórico - Gobierno de la Ciudad de México. PP 145 - 205.

Paulo Ormino de AZEVEDO (2001), "La lenta construcción de modelos de intervención en los centros históricos americanos", en CARRIÓN (editor) (2001). PP 297 - 316.

\_\_\_ (2001b) "Los centros históricos latinoamericanos y la globalización", en CARRIÓN (editor) (2001b). PP 275 - 287.

Antonio AZUELA (1999), *La ciudad, la propiedad privada y el derecho*, El Colegio de México.

Marcelo BALBO (2003), "La nueva gestión urbana", en JORDÁN y Simioni (comp.) (2003). PP 71 - 92.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2001), *Una obra en marcha: el Banco Interamericano de Desarrollo y la Protección del Patrimonio Cultural*, Washington D.C.

\_\_\_ (2000) *Informe sobre el Instituto de Vivienda del Distrito Federal*, inédito.

\_\_\_ (1999) *BID América*, Mayo - Junio, Washington.

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO URBANO Y DE OBRAS PÚBLICAS S.A. (1963) *Conjunto Urbano Nonoalco - Tlatelolco, una realización del presidente López Mateos*, México.

Cristina BARROS (coord.), *El centro histórico: ayer, hoy y mañana*, CONACULTA - INAH - DDF, México.

Jan BAZANT S. (1979), *Rentabilidad de la vivienda de bajos ingresos*, Editorial Diana, México.

\_\_\_, José Luis Cortés, et al (1978), *Tipología de la vivienda urbana*, Editorial Diana, México.

José Ernesto BECERRIL Miró (2003), *El derecho del patrimonio histórico artístico en México*. Porrúa, México.

Ricardo J. BELLVER y Eduardo Rodríguez (2000), *Consultoría inicial, Centro Histórico de México*, Banco Interamericano de Desarrollo, inédito.

Leonardo BENÉVOLO (1984), *A cidade e o arquiteto*, Martín Fontes, Sao Paulo.

Marshall BERMAN (1993), *Tudo que é sólido, desmancha no ar, a aventura da modernidade*, Companhia das Letras, Sao Paulo.

Catherine BIDOU (2003), *Retours en Ville*, Descartes & Cie, París.

Guillermo BOILS (1995), *Diseño y vivienda pública en México*, UAM Xochimilco, México.

Gerardo BOUÉ Iturraga (1999), "Estrategias para la revitalización de los centros históricos", en ACADEMIA DE CENTROS HISTÓRICOS (1999). PP 91 - 117.

\_\_\_ (1998) *Vivir en el centro*, Fideicomiso Centro Histórico, México, inédito.

Dirk BÜHLER (1990), *Das Bürgerhaus der Kolonialzeit in Puebla*, Breitenbuch Publishers, Saarbrücken.

BMZ - Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit, Wohnungsversorgung und Selbsthilfe (1986), *Entwicklungspolitische Zusammenarbeit zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Entwicklungsländern*, Köln.

Yves BRUAND (1991), *Arquitectura contemporánea no Brasil*, Perspectiva, Sao Paulo, Brasil.

Gonzalo BUSTAMANTE (1994), "El Plan Maestro de Áreas históricas de Quito", en *Rehabilitación Integral en Áreas o Sitios Históricos Latinoamericanos*, Ilustre Municipio de Quito, Instituto Italo Latinoamericano Roma, UNESCO, Abya Ayala, Quito. PP 93 - 98.

Gerardo BUZAI (2003), *Mapas sociales urbanos*, Editorial Lugar, Buenos Aires.

Cecilia CABRERA (1998), *Programa San Telmo Monserrat, caracterización del sector de estudio*, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Planeamiento Urbano, Dirección General de Proyectos y Gestión Urbana, Buenos Aires, inédito.

Ciro CARABALLO y Fernando Carrión (2002), "La UNESCO y los proyectos de sostenibilidad social en los centros históricos, los casos de Quito y Lima" en *Taller de valoración del patrimonio del centro histórico de la Ciudad de México*, organizado por la UNESCO y el FCH, Ciudad de México, inédito.



Fernando CARRIÓN (2002) "La valorización y rehabilitación de los centros históricos: su integración en los procesos de desarrollo económico y social", en *Taller de valorización del patrimonio del centro histórico de la Ciudad de México*, organizado por la UNESCO, el INAH y el FCH, inédito.

\_\_\_ (editor) (2001), *Los Centros Históricos en América Latina*, UNESCO – BID – Ministerio de Cultura y Comunicación de Francia - FLACSO sede Ecuador, Quito.

\_\_\_ (2001) "Medio siglo hacia el tercer milenio: los Centros Históricos en América Latina", en CARRIÓN (editor) (2001). PP 29 – 93.

\_\_\_ (editor) (2001b) *La ciudad construida, urbanismo en América Latina*, FLACSO Ecuador – Junta de Andalucía, Quito.

\_\_\_ (2000) *Lugares o flujos centrales: los centros históricos urbanos*, Cuadernos de la CEPAL, número 29, Serie Medio Ambiente y Desarrollo, Santiago de Chile.

\_\_\_, Diego Carrión y Edgar Flores (colaboradores) (1983) *La renovación urbana en Quito*, Centro de Investigaciones CIUDAD, Quito.

Elisa CASELLA (editora) "Distrito U24", en *San Telmo, Buenos Aires nos cuenta No. 4*, Buenos Aires, abril de 1983. PP 40 – 43.

Manuel Castells (1980), *La Cuestión Urbana*, Siglo XXI, México.

\_\_\_ (1973), *Imperialismo y urbanización en América Latina*, Gustavo Gili, Barcelona

\_\_\_ (1971) *Problemas de investigación en sociología urbana*, Siglo XXI, México.

Centro de la Vivienda y Estudios Urbanos, CENVI A.C. (1998) *Taller de Vivienda en el Centro Histórico de la ciudad de México*, inédito.

Centro de Estudios del Sector Privado para el Desarrollo Sustentable, CÉSPEDS (2001), *Centro Histórico revitalización, desafío estratégico para el Distrito Federal*, Ciudad de México.

Ramón COLLADO y Manuel Copel (2000), "Crecer en el mismo espacio, la experiencia de San Isidro", en Rosendo Mesías y Gustavo Romero (coord.), *Participación en el planeamiento y diseño del hábitat popular*, CyTED Red Viviendo y Construyendo, México – La Habana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL (2005), *Estudio económico de América Latina y El Caribe 2003 – 2004*, Santiago de Chile.

\_\_\_ (2004), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2003*, Santiago e Chile.

Nahoum COHEN (1999), *Urban Conservation*, The MIT Press, Cambridge – Massachussets.

Priscilla CONNOLLY, René Coulomb y Emilio Duhau (1991), *Cambiar de casa pero no de barrio, estudios sobre la reconstrucción en la ciudad de México*, CENVI – UAM Azcapotzalco, México.

\_\_\_ (1987) "La política habitacional después de los sismos", en El Colegio de México, *Estudios Demográficos y Urbanos, Vol. 2 Número 1*. PP 101 – 120.

CERCHCM - Comité Ejecutivo del Consejo Consultivo para el Rescate del Centro Histórico de la Ciudad de México (2002 y 2003), *Minutas de las sesiones II a la XI*, Ciudad de México, inéditas.

CONSEJO DEL CENTRO HISTÓRICO de la ciudad de México (1988), *Patrimonio cultural de la humanidad, el centro histórico de la ciudad de México: acciones realizadas 1984 – 1988*.

\_\_\_ (1986) *El Centro Histórico de la ciudad de México, una propuesta emanada de la consulta pública 1984 – 1986*.

René COULOMB (2002), *El Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México, Informe de Gestión 1997-2001*, en [www.cyporg.mx](http://www.cyporg.mx).

\_\_\_ (2001) "Gobernabilidad democrática y reforma política administrativa en el centro histórico de la ciudad de México", conferencia presentada en el *Foro sobre la reforma política del D.F.*, ciudad de México 20 – 22 de junio de 2001, inédito.

\_\_\_ y Victor Delgadillo (2001), *Propuesta de programa de regeneración habitacional para el Centro Histórico de la ciudad de México 2002 – 2006*, Fideicomiso Centro Histórico, México, inédito.

\_\_\_ (2000) "El centro histórico de la ciudad de México", en GARZA (coord.) (2000). PP 530 – 537.

\_\_\_ (1995) *Habitat locatif populaire et dynamiques urbaines dans la Zone métropolitaine de Mexico*, Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris – Val de Marne, París, 1995, Tesis doctoral en urbanismo, dos volúmenes, inédito.

\_\_\_ (1991) "El impacto urbano del programa Renovación Habitacional Popular", en CONNOLLY, Coulomb y Duhau (1991). PP 18 – 178.

Beatriz CUENYA (1991), "El submercado de alquiler de piezas en Buenos Aires, peculiar expresión de la penuria de vivienda", en GAZZOLI (comp.) (1991). PP 47 – 57.

Margarita CHARRIERE (1991), "Programa Recup Boca" en GAZZOLI (comp.) (1991).

\_\_\_ (sin fecha), *Preservación de un barrio, una alternativa de gestión de políticas urbanas*, Buenos Aires, inédito.

José CHANES Nieto (1999), "Los centros históricos y su importancia en México", en ACADEMIA DE CENTROS HISTÓRICOS (1999). PP 51 – 68.

Carlos CHANFÓN Olmos (coord. general) (1998) *Historia de la Arquitectura y el Urbanismo Mexicanos, Vol. III, El México Independiente, Tomo II Afirmación del Nacionalismo y la Modernidad*, UNAM – FCE, México.

\_\_\_ (1996) *Fundamentos teóricos de la restauración*, Facultad de Arquitectura, UNAM, tercera edición, México.

Francoise CHOAY (2003), *O urbanismo, utopías e realidades, uma antologia*, Perspectiva, Sao Paulo.

\_\_\_ (1997) *Das architektonische Erbe, eine Allegorie. Geschichte und Theorie der Baudenkmale*, Bauwelt Fundamente 109, Wiesbaden Vieweg.

Fernando CHUECA Goitia (1981), *Breve Historia del urbanismo*, Alianza editorial, Madrid.

\_\_\_ y Leopoldo Torres Balbas (1981), *Planos de ciudades iberoamericanas y Filipinas*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid.

John Delafons (1996), *Politics and Preservation, A Policy History of the Building Heritage 1882 – 1992*, E FN & SPON – Cahpman and Hall, Londres.

Victor DELGADILLO (2004), "Die peripherie im Zentrum, die Rehabilitierung der Altstädte führt zu neuem sozialen Ausschluss", en *Lateinamerika Nachrichten*, Berlín.

\_\_\_ (2003) "Rehabilitación de vivienda en el centro histórico de la ciudad de México" en *Revista electrónica del Programa de Intercambio Sur – Sur para la Investigación en la Historia del Desarrollo del Instituto de Historia Social de los Países Bajos*, SEPHIS: [www.sephis.org/html/papers/html](http://www.sephis.org/html/papers/html).

\_\_\_ (2002) "Was tun mit zehn Quadratkilometer Altstadt?" en *Bauwelt 36/02*, Berlín.

\_\_\_ (2001) "La ocupación de edificios en el Centro Histórico de la Ciudad de México por grupos indígenas", en AUDEFROY (comp.) (2001).

\_\_\_ (ed.) (1998) *Hábitat II: Declaraciones, compromisos y estrategias para la acción*, Coalición Internacional para el Hábitat – Coalición Hábitat México.

María DEL HUERTO Delgado (2001), "Los reciclajes autogestionarios como forma de participación de la población en la rehabilitación urbana de las áreas centrales de la ciudad de Montevideo", Montevideo, inédito.

Enrique DEL MORAL (1977), *Defensa y conservación de las ciudades y conjuntos urbanos monumentales*, Academia de Artes, México.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL - Renovación – SEDUE (1987), *Renovación Habitacional Popular en el Distrito Federal, Síntesis de la memoria del programa, Octubre 1985 – Marzo 1987*.

\_\_\_ - Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda - Instituto de Vivienda del Distrito Federal (1997), *La vivienda de interés social en el D.F, objetivos, programas, inversiones 1994 – 1997*, inédito

Salvador DÍAZ Berrio (2001), *El Patrimonio Mundial Cultural y Natural, 25 años de aplicación de la Convención de la UNESCO*, UAM Xochimilco, México, D.F.

\_\_\_ (1976), *Conservación de Monumentos y Zonas Monumentales*, Sep Setentas No. 250, SEP, México.

Fernando DÍAZ Orueta, María Lourés, Carla Rodríguez y Verónica Devalle (2004), *Ciudad, territorio y exclusión social, las políticas de recualificación urbana en la ciudad de Buenos Aires*, inédito.

DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO (2000), *El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, 1996 – 2000*, Quito.

- \_\_\_ (1996), *El Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural, 1992 – 1996*, Quito.
- Floyd DOTSON y Lilliana Ota Dotson (1988), "La estructura ecológica de las ciudades mexicanas", en Mario Bassols, Roberto Donoso, Alejandra Massollo y Alejandro Méndez (comp.), *Antología de Sociología Urbana*, UNAM, México. PP 183 – 208.
- David DOWELL y Manuel Perló (1988), *Una evaluación del impacto de los programas de reconstrucción sobre el mercado inmobiliario habitacional de la zona central de la ciudad de México*, UNAM, México.
- Emilio DUHAU (1991), "Las organizaciones no gubernamentales y su participación en la reconstrucción", en CONNOLLY, Coulomb y Duhau (1991). PP 349 – 451.
- Ernest EBER (1976), "La ciudad interior en la era postindustrial: estudio de su cambiante estructura social y de su función económica", en KENNEDY (1976). PP 10 – 39.
- EINSELE, Gormsen, Ribbeck y Klein Lippke (1994), *Schnellwachsende Mittelstädte in Mexiko*, Städtebauliches Institut, Universität Stuttgart.
- Federico ENGELS [1887], *La cuestión de la vivienda*, Ediciones y Distribuciones Hispánicas.
- ENLACE (1994), *Centro Histórico ciudad de México, Restauración de edificios 1988 – 1994*, ENLACE, México.
- Helen ESCOBEDO (1989), *Mexican monuments, strange encounters*, Abreville Press, New York.
- Exequiel ESCURRA (1997), "Ciclos de población y uso de los recursos naturales", en BARROS (coord.) (1997). PP 25 – 36.
- Cristina FERNÁNDEZ y Silvia Fajre (coord.) (1990), *Plan de rehabilitación para San Telmo*, Secretaría de Planeamiento, Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.
- FCH - Fideicomiso Centro Histórico de la Ciudad de México (2001a), *Informe de labores y cartera de proyectos, agosto de 2001*, Mimeo.
- \_\_\_ (2001b), *Obras de vivienda en el centro histórico, Informe al 31 de marzo de 2001*, Mimeo.
- \_\_\_ (2000) *Programa de Desarrollo Integral del Centro Histórico de la Ciudad de México*, México.
- \_\_\_ (1998) *Plan Estratégico para la Regeneración y el Desarrollo Integral del Centro Histórico de la ciudad de México, Documento de Trabajo*.
- \_\_\_ (1994) *Échame una manita!*, Centro Histórico 1991 - 1994, México.
- FEE - Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la Ciudad de México (2000), *La ciudad de México Hoy, bases para un diagnóstico*, GDF, México.
- FIVIDESU - FIDEICOMISO DE VIVIENDA, DESARROLLO SOCIAL Y URBANO (1995), Jorge Gaviño Ambriz, Director ejecutivo y delegado fiduciario especial, *Programa Campamentos*, mimeo.
- FASE II - FIDEICOMISO PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA (1988), *Vivienda emergente en la Ciudad de México, la segunda fase*, Ciudad de México.
- Carlos FLORES Marini (1994), "El centro histórico de la ciudad de México", en *Academia Mexicana de Arquitectura, ANALES, dossier sobre El patrimonio monumental de México*, Número 7, México.
- \_\_\_ (1976), *Restauración de ciudades*, Testimonios del Fondo, FCE, México.
- \_\_\_ (1991), "Destrucción y construcción de la ciudad", en *Arquitectura Mexicana 15, página de El Sol de Puebla*, 13/08/1991.
- Enrique FLORESCANO (1997) (coord.), *El Patrimonio Nacional de México*, dos tomos, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes - Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_ (1997) "La creación del Museo Nacional de Antropología", en FLORESCANO (coord.) (1997). PP 147 – 171.
- FORD L. (1999) "Latin American City models revisited", en *Geographical Review 89/1*.
- \_\_\_ (1996), "A new and improved model of Latin American city structure", en *Geographical Review 86/3*.
- Daphne FRANK (2004) "A market-based housing improvement system for low-income families – the Housing Incentive System (SIV) in Ecuador", en *Environment & Urbanization Vol. 16, No. 1 April*, Londres. PP 171 – 184.

\_\_\_ (1996), "Altstadterneuerung als Eingriff in die Lebenswelt. Eine Fallstudie aus Quito", en *TRIALOG 51, Zeitschrift für das Bauen und Planen in Entwicklungsländern*, Darmstadt. PP 11 – 17.

DDF - Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal (1980), *Decreto por el que se crea la Zona de Monumentos del Centro Histórico de la Ciudad de México*, 1/05/1980.

ARDF - Diario Oficial de la Federación - Asamblea de Representantes del Distrito Federal (1997), *Programa de Desarrollo Urbano de la delegación Cuauhtémoc*, 9/05/1997.

ALDF - Gaceta Oficial del Distrito Federal - Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2003), *Decreto por el que se aprueba el Programa General de Desarrollo Urbano del Distrito Federal*, 31/12/2003.

\_\_\_ (2000a) *Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Histórico del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc*, 07/09/2000.

\_\_\_ (2000b) *Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano La Merced del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Venustiano Carranza*, 14/07/2000.

\_\_\_ (2000c) *Decreto por el que se aprueba el Programa Parcial de Desarrollo Urbano Centro Alameda del Programa Delegacional de Desarrollo Urbano para la Delegación Cuauhtémoc*, 15/09/2000.

Monserrat GALI Boadella (2001), "La Gestión y conservación del patrimonio urbano desde la perspectiva de la historia del arte", en VILADEVALL (coord.) (2001).

Jorge GAMBOA de Buen (1994), *Ciudad de México, una visión*, FCE, México.

Alfredo GARAY (2004), "La rehabilitación de las áreas céntricas, el caso de Buenos Aires", en María Eugenia Martínez Delgado (ed.), *El centro histórico, objeto de estudio e intervención*, Pontificia Universidad Javierana, Bogotá. PP 89 – 106.

Adrián GARCÍA Cortés (1972), *La Reforma Urbana en México, crónica de la comisión de planificación del D.F.*, México.

Gustavo GARZA (coordinador) (2000), *La ciudad de México al fin del segundo milenio*, GDF – El Colegio de México.

\_\_\_ (comp.) (1988), *Atlas de la Ciudad de México*, El Colegio de México – DDF – Plaza y Valdés, México.

\_\_\_ (1988), "La ciudad de México como centro comercial e industrial en el siglo XIX", en GARZA (1988). PP 85 – 88.

Rubén GAZZOLI (comp.) (1991), *Alojamiento para sectores populares urbanos, Buenos Aires, Montevideo, San Pablo y México*, PROHA Cuaderno 2, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires.

\_\_\_ (1991) "Inquilinatos y Hoteles en la ciudad de Buenos Aires", en GAZZOLI (comp.) (1991).

\_\_\_, Silvia Agostinis, Néstor Jeifetz y Raúl Basaldua (1989), *Inquilinatos y hoteles de Capital Federal y Dock Sur: establecimientos, población y condiciones de vida*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Alejandro GERTZ Manero (1976), *La defensa jurídica y social del patrimonio cultural*, Archivos del Fondo, Número 74, Fondo de Cultura Económica, México..

GCBA - GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, Secretaría de Cultura (2003), *Desarrollo Económico y gestión del patrimonio: El casco histórico de la ciudad de Buenos Aires, el Eje cívico y su área de influencia*, Buenos Aires.

\_\_\_, Secretaría de Vivienda (2003), *Programas de vivienda*, en [http://buenosaires.gov.ar/areas/com\\_social/vivienda/programas](http://buenosaires.gov.ar/areas/com_social/vivienda/programas)

\_\_\_, Dirección General del Casco Histórico (2002), *Plan de Manejo del Casco Histórico San Telmo – Monserrat*, Buenos Aires.

\_\_\_, Secretaría de Planeamiento Urbano y Consejo del Plan Urbano Ambiental (2001), *Plan Urbano Ambiental, documento final*, Buenos Aires.

\_\_\_\_, Secretaría de Planeamiento Urbano (2000), *La transformación de la ciudad: 1996 – 2000*, Noviembre 2000.

GDF - GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL (2004), *Cuarto Informe del Jefe de Gobierno del Distrito Federal*.

\_\_\_\_ (2003), *Tercer Informe del Jefe de Gobierno del Distrito Federal*.

\_\_\_\_, Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2002), *Reglas de Operación y Políticas de Administración Crediticia*.

\_\_\_\_ Comisión de Avalúos de Bienes del Distrito Federal y Delegación Cuauhtémoc (2000), *Programa de atención a vecindades de alto riesgo*, inédito.

Lilia GÓMEZ y Miguel Ángel Quevedo (entrevistadores) (1981), "Entrevista con Mario Pani el 1º de octubre de 1979", en *Testimonios Vivos, 20 arquitectos, Cuadernos de Arquitectura y Conservación del Patrimonio Artístico, Números 15 – 16*, SEP – INBA, México. PP 127 – 138.

Ángeles GONZÁLEZ GAMIO (1993), *El Patrimonio rescatado*, DDF, México.

Fernando GONZÁLEZ GORTÁZAR (1999), "La renovación del Zócalo", en *La Jornada*, Abril 1999.

Alberto GONZÁLEZ POZO (1997) "La traza del centro histórico, huella de la evolución urbana de la ciudad de México", en BARROS (coord. (1997). PP 75 – 82.

Ignacio GONZÁLEZ VARAS (2000) *Conservación de bienes culturales; teoría, historia, principios y normas*, Manuales de Arte Cátedra, Madrid.

Erdmann GORMSEN (1989), "La rehabilitación de centros históricos en ciudades de América Latina y de la península ibérica", en *Revista Interamericana de Planificación Vol. XXII Nos. 87 y 88*, Guatemala. PP 233 – 252.

\_\_\_\_ (1981), "Die Städte in Spanischen Amerika; ein zeit-räumliches Entwicklungsmodell der letzten hundert Jahren" in *Erdkunde, Band 35*, Bonn. PP 290 – 303.

GRIFFIN E, y Ford L. (1980), "A model of Latin American city structure", en *Geographical Review* 70/4.

Patricio GUAYAMASIN (1997), Pact Arim Quito, "Plan Piloto de rehabilitación y mejoramiento de la vivienda en el centro histórico de Quito", en RODRÍGUEZ y Preocupez (comp.) (1997). PP 99 – 126.

Ramón GUTIÉRREZ (1997), *Arquitectura y urbanismo en Íbero América*, Manuales de Arte Cátedra, Madrid, 1997.

\_\_\_\_ (coord.) (1990), *Centros Históricos América Latina*, Junta de Andalucía – Universidad de los Andes Colombia – Escala, Colección SomoSur, Bogotá.

HÁBITAT INTERNATIONAL COALITION (1996), *El Pueblo hacia Hábitat II, Latinoamérica*, México..

Peter HALL (1996), *Ciudades del mañana, historia del urbanismo en el siglo XX*, Ediciones del Serbal, Madrid.

Jorge Enrique HARDOY y Margarita Gutman (1992), *Impacto de la urbanización en los centros históricos de América Latina*, MAPFRE, Madrid.

\_\_\_\_ y Margarita Gutman (1992b) *Buenos Aires*, MAPFRE, Madrid.

\_\_\_\_ y Mario R. Dos Santos (1984) *Centro Histórico de Quito, preservación y desarrollo*, Banco Central del Ecuador – PNUD - UNESCO, Quito.

\_\_\_\_ y Mario R. Dos Santos (1983), *Impacto de la urbanización en los centros históricos latinoamericanos*, PNUD – UNESCO.

Hans HARMS, Willi Ludeña y Peter Pfeiffer (Editores) (1996), *Vivir en el "centro": Vivienda en inquilinato en los barrios céntricos de las metrópolis de América Latina*, Technische Universität Hamburg – Harburg.

Daniel HIERNAX (2003), "la réappropriation du quartiers de Mexico par les classes moyennes: vers une gentrification?", en BIDOU (2003). PP 205 – 240.

IMQ - Ilustre Municipio de Quito (1992ª), *El Fondo de Salvamento, 1988 – 1992*, Quito.

\_\_\_\_, Dirección de Planificación (1992b), *Plan Distrito Metropolitano - Quito del futuro, Fase 2, Vivienda*, número 18, Quito.

- \_\_\_\_, Dirección de Planificación (1992c), Plan Distrito Metropolitano, Quito Actual Fase I, *Diagnóstico del Centro Histórico*, Quito.
- \_\_\_\_, Dirección de Planificación (1991), *Atlas del Centro Histórico*, Quito.
- \_\_\_\_ y Junta de Andalucía (1991b), *Centro Histórico de Quito: La vivienda*, Quito.
- INVI - Instituto de Vivienda del Distrito Federal (2000), *Informe de Gestión 1997 - 2000, entrega de la administración pública del D.F.*, México, mimeo.
- INV - Instituto Nacional de Vivienda, 1970, *Renovación Urbana México*.
- \_\_\_\_ (1958), *Herradura de tugurios, problemas y soluciones*, México.
- \_\_\_\_ (1957), *Programa de regeneración zona de la herradura de tugurios: Jamaica - Merced - Tepito - La Lagunilla - Guerrero*, México, inédito.
- INEGI - Instituto Nacional de Geografía e Informática (1990 y 2000), *Censos Nacionales de Población y Vivienda de 1990 y 2000*, INEGI, México.
- \_\_\_\_ (1995), *Conteo Nacional de Población 1995*, INEGI, México.
- INEC - Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Ecuador (2002); estadísticas de población y vivienda, INEC, Quito.
- Virginia ISAAC Basso y Alfredo Hernández Ángeles (1988), "Rehabilitación de monumentos históricos", en PAZ Arellano (coord.) (1988). PP 55 - 84.
- José E. ITURRAGA (1988), "Un proyecto de rescate", en *Artes de México, nueva época, número 1*, dossier sobre el Centro Histórico de la Ciudad de México.
- Pedro JARAMILLO y Gustavo Fierro (2000), *Políticas Municipales de Vivienda para el Centro Histórico de Quito*, Pact Arim, Empresa de Desarrollo del Centro Histórico, Quito, inédito.
- Néstor JEIFETZ y Carla Rodríguez (2003), "The self managed co-operative movement in Buenos Aires and the constructions of Popular Habitat Policies", en *TRIALOG No. 78, Zeitschrift für das Bauen und Planen in der Dritten Welt*, Darmstadt.
- \_\_\_\_ (2002), "Ejes autogestionarios en la producción social del hábitat", en Enrique Ortiz y Lorena Zárate (Compiladores), *Vivitos y coleando: 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, HIC América Latina y UAM, México. PP 79 - 90.
- \_\_\_\_ y Carla Rodríguez (1999), "Cooperativa Perú: de la toma de un inmueble propiedad municipal al impulso de un proyecto de desarrollo local en Buenos Aires, Argentina", en AUDEFROY (coord.) (1998). PP 127 - 132.
- Victor JIMÉNEZ (1998), "Los centros históricos frente a la modernización urbana, en Victor Jiménez, Salvador Díaz Berrio, Felipe Solís y Enrique Cervantes, *Centros Históricos de México*, BANOBRAS, México. PP 115 - 123.
- Gareth A. JONES y Ann Varley (2002), "La reconquista del centro histórico: conservación urbana y gentrificación en la ciudad de Puebla", en *Anuario de Espacios Urbanos 2002*, UAM - Azcapotzalco, México. PP 137 - 159.
- Ricardo JORDÁN y Gabriela Simioni (comp.) (2003), *Gestión Urbana para el Desarrollo Sostenible en América Latina y El Caribe*, CEPAL y Gobierno de Italia, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2003), "Ciudad y Desarrollo en América Latina y El Caribe", en JORDÁN y Simioni (comp.) (2003). PP 43 - 69.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2000), Consejería de Obras Públicas y Transporte, *Programa de Cooperación Internacional*, Sevilla.
- Israel KATZMAN (1993), *La arquitectura del siglo XIX en México*, Editorial Trillas, México.
- Declan KENNEDY y Margrit I. Kennedy (1978), *La ciudad interior*, Gustavo Gilli, Barcelona
- Enrique KRAUZE (1994), *El siglo de los caudillos*, biografía política de México (1810 - 1910), Tusquets, México.
- Jorge Salvador LARA (1997), *Quito*, Mapfre, Madrid 1992.
- María Luisa LOURÉS, *Buenos Aires, centro histórico y crisis social*, ECU, Alicante.
- Manuel LARROSA (1999), "El que a hierro mata...", en *La Jornada Semanal*.



Alfredo E. LATTES (2001), "Población urbana y urbanización en América Latina", en CARRIÓN (ed.) (2001b). PP 49 – 76.

LE CORBUSIER (1993), *Principios de urbanismo, la Carta de Atenas* [1933] Planeta Agostinis, Barcelona.

\_\_\_ (1980), *A propósito del urbanismo* [1945], Poseidón, Barcelona.

Oscar LEWIS (1983), *Los hijos de Sánchez* [1961], Grijalbo, México.

\_\_\_ (1980) *Antropología de la Pobreza* [1960], Fondo de Cultura Económica, México.

José Luis LEZAMA (1998), *Teoría Social, Espacio y Ciudad*, El Colegio de México.

Astrid LIBUDA (1991), "Altstadterneuerung", en Johannes Augel (coordinador) *Zentrum und Periferie: urbane Entwicklung und soziale Probleme einer brasilianischer Grossstadt*, Breitenbach Publishers, Saarbrücken – Fort Lauderdale. PP 47 – 54.

Sonia LOMBARDO (1997), "El patrimonio arquitectónico y urbano de 1520 a 1900", en FLORESCANO (coord.) (1997). PP 198 – 240.

\_\_\_ (2000) "Gestación de la ciudad moderna en el siglo XVIII", en GARZA (coord.) (2000). PP 109 – 115.

\_\_\_ (1988), "La ciudad de México a mediados del siglo XVIII", en GARZA (comp.) (1988). PP 57 – 60.

Alfredo LOZANO Castro (1991), *Quito ciudad milenaria, forma y símbolo*, Abya Ayala - CIUDAD, Quito.

Juan Carlos MAFLA (2000), "Una excelente iniciativa, vivir en el centro", en DMQ (2000). PP 82 – 83.

Jamil MAHUAD (1999), "Centro Histórico: recuperación y promoción de la inversión privada", Lima, 27 de agosto de 1996, en Jorge Ruiz de Somocurcio y Hernán Crespo, *La Ciudad posible. Lima, Patrimonio de la Humanidad*, Municipalidad de Lima.

Alejandro MANGINO Tazzer (1991), *La restauración arquitectónica, retrospectiva histórica en México*, Trillas, México.

Enrique MARROQUÍN (1985), *Las vecindades en Puebla*, Universidad Autónoma de Puebla.

Vicente MARTÍN (1981), *Arquitectura doméstica de la ciudad de México, 1890 – 1925*, UNAM, México.

Diana MARTÍNEZ (2002), *El caso de la ciudad colonial de Santo Domingo*, ponencia presentada en el Taller de valorización del Patrimonio del Centro Histórico de la Ciudad de México, organizado por la UNESCO, el INAH y el FCH, inédito.

Vicente MEDEL (1980), *Centros Históricos, Vocabulario*, SAHOP, México.

Patrice MELÉ (2003), "(Ré)investir les espaces centraux des villes mexicaines", en BIDOU, (2003). PP 175 – 204.

\_\_\_ (1998), *Patrimoine et action publique au centre des Villes Mexicaines*, CREDAL, Éditions de l'IHEAL, Paris.

Ángel MERCADO (2002), "Programas parciales de desarrollo urbano", en *CIUDADES 53*, Red Nacional de Investigación Urbana, Puebla, México.

\_\_\_ (1999), "Reservas territoriales para usos urbanos en el D.F.", en Roberto Eibenschutz (coord.), *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la ciudad de México*, Tomo II, UAM Azcapotzalco, México.

\_\_\_ (1997), *Proyecto Centro Histórico Ciudad de México – Informe Final*, ARDF, México.

Rosendo MESÍAS y Alejandro Suárez Pareyón (2001), *Los centros vivos, alternativas de hábitat en los centros antiguos de las ciudades de América Latina*, Planteamiento de la Red XIV.b "Viviendo y construyendo" del Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo CYTED, La Habana – Ciudad de México.

\_\_\_ (2001), "La Habana desde el centro, el hábitat en la zona antigua", en MESÍAS y Suárez Pareyón (2001). PP 31 – 77.

Iliana MIGNAQUI y Liliana Elguezabal (1997), "Las intervenciones urbanas recientes en Capital Federal: entre la ciudad global y la ciudad excluyente", en Hilda M. Herzer (Compiladora), *Postales Urbanas del final del milenio*, II Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires. PP 219 - 240.

Juan MOLINA Y VEDIA (1999), *Mi Buenos Aires herido, planes de desarrollo territorial y urbano (1535 - 2000)*, Ediciones del Arco Iris, COLIHUE, Buenos Aires.

Jeromé MONNET (1995), *Usos e imágenes del centro histórico de la ciudad de México*, CEMCA - DDF, México.

Carlos MONSIVAIS (1990), "La ciudad de México: un hacerse entre ruinas", en *El Paseante números 15 - 16, dossier sobre México*, Madrid. PP 11 - 19.

Angélica MORALES (2004) "El centro histórico ¿para quién?, entrevista con el Arq. Enrique Cervantes", en *A pie, crónicas de la ciudad de México, Año 2 No. 5*, Consejo de la crónica de la ciudad de México y Secretaría de Cultura del GDF, México.

María Dolores MORALES (1997)., "Repercusiones del proceso desamortizador en la ciudad de México", en BARROS (coord.) (1997). PP 125 - 128.

\_\_\_ (1988), "La expansión de la ciudad de México (1858 - 1910)", en GARZA (comp.) (1988). PP 64 - 68.

Carlos MORALES SCHEINGER (2001), "Confrontación de intereses inmobiliarios en el Centro Histórico de la Ciudad de México", en *Seminario Centro Histórico: Análisis de la situación actual y perspectivas futuras*, organizado por el PUEC - UNAM, inédito.

Alejandra MORENO Toscano (1978), *Ciudad de México, ensayo de construcción de una historia*, INAH, México.

Mónica MOREIRA (2001), "El centro histórico de Quito: un modelo mixto de gestión", en CARRIÓN (ed.) (2001). PP 253 - 274.

Samuel A. MORLEY (2004), *La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, www.iadb.org.

MDMQ - Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección Metropolitana de Territorio y Vivienda, *Centro Histórico de Quito, Plan Especial*, Quito, 2003.

\_\_\_ (2001), *Plan General de Desarrollo Territorial del Distrito Metropolitano de Quito, 2000 - 2020*, Quito.

\_\_\_ (1996), Dirección General de Planificación, *Quito, Políticas de Vivienda*, 1996.

Eduardo NARVÁEZ (1997), *Programa de renovación de conventillos*, Mimeo, Buenos Aires.

María Eugenia NEGRETE y Héctor Salazar (1988), "Dinámica de crecimiento de la población de la ciudad de México (1900 - 1980)", en GARZA (comp.) (1988). PP 125 - 129.

Cristina NIEDERBERGER (1988), "De la prehistoria a los primeros asentamientos humanos de la cuenca de México", en GARZA (comp.) (1988). PP 40 - 45.

Peter NINTIED (1998), "La ciudad como motor del desarrollo: necesidad de una visión estratégica", en Eduardo Rojas y Robert Daughters (ed.), *La ciudad en el siglo XXI, experiencias exitosas en gestión del desarrollo urbano en América Latina*, BID, Washington.

Oscar NÚÑEZ, Martha Schteingart y Emilio Pradilla (1982), "Notas acerca del problema de la vivienda en América Latina", en PRADILLA Cobos (comp.) (1982).

Carlos OBREGÓN Santacilía (1952), *Cincuenta años de Arquitectura Mexicana (1900 - 1950)*, Editorial Patria SA, México.

OFICINA DEL HISTORIADOR de la ciudad de la Habana - Junta de Andalucía, Consejería de Obras Públicas y Transportes (2000), *Programa Malecón España + Cuba*, Ciudad / City 3, Sevilla.

\_\_\_, Colegio de Arquitectos Vasco Navarro (1996), *Viaje a la Memoria*, Ciudad City Vol 2, La Habana.

Tom O'NEILL (2002), "Patrimonio de la Humanidad", en *National Geographic en Español*, Octubre de 2002, Editorial Televisa, México.

Alfonso ORTIZ CRESPO (1990), "Quito", en GUTIÉRREZ (coord.) (1990). PP 126 - 143.

Enrique ORTIZ FLORES (1996), *FONHAPO: Gestión y desarrollo de un fondo público en apoyo a la producción social de vivienda*, HIC, México.

Jaime ORTIZ LAJOUS (1982), *Desarrollo Urbano en México, Restauración*, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, SAHOP, México.

Luis ORTIZ MACEDO (1994), *Los Palacios Nobiliarios de la Nueva España*, Seminario de Cultura Mexicana.

Oscar OZLAK (1991), *Merecer la ciudad, los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES Humanitas, Buenos Aires.

OXFORD UNIVERSITY (1989), *Oxford Advanced Learner's Dictionary*, Oxford University Press.

Raffaella PANELLA (1978), "Centro Histórico y centro ciudad", en F. Ciardini y P. Fallini (ed.), *Los centros históricos, política urbanística y programas de actuación*, Gustavo Gili, Barcelona. PP 52 - 73.

Catherine PAQUETTE Vassalli (2000), *La réhabilitation d'habitat ancien dans la récupération des centres historiques en Amérique latine: l'expérience réussie de Quito*, Institut Universitaire d'Etudes du Développement, Rapport de recherche, inédito.

Domingo PAREDES (1991), "La vivienda: turgurización, población y calidad de vida", en IMQ (1991b). PP 41 - 64

Elsa PATIÑO Tovar (2002), *El pasado en el presente: pobreza, centro histórico y ciudad*, Red Nacional de Investigación Urbana y BUAP, Puebla.

\_\_\_ (1990) "Puebla: más allá del Centro Histórico" en *Revista Ciudades No. 8. Dossier sobre "Centros Históricos"*, Red Nacional de Investigación Urbana, México.

Pedro PAZ Arellano, (coord.) (1988), *La rehabilitación de la vivienda: una alternativa para la conservación de los centros históricos*, INAH, México.

Rocío PAZMIÑO y Carmen Fernández (1991), "Color y arquitectura en el centro histórico de Quito: una visión de larga duración", en IMQ (1991b). PP 109 - 138.

Adela PELLEGRINO (2003), *La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes*, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población, BID, Cuadernos de la CEPAL, Serie Población y Desarrollo, número 35, Santiago de Chile.

Manuel PERLÓ Cohen (2002), "Observatorio inmobiliario de la ciudad de México, estudio de la colonia centro: Septiembre 2000 - Marzo 2002", ponencia presentada en el *Seminario Centro Histórico, análisis y perspectivas futuras*, organizado por el Programa de Estudios sobre la Ciudad de la UNAM, inédito.

*Portal inmobiliario Ecuador No. 7*, diciembre 2003 - febrero 2004.

*Portal inmobiliario Ecuador No. 5*, octubre - noviembre 2003.

Emilio PRADILLA (2004), "Ciudad de México: los caminos de la privatización de lo urbano", en *Ciudades No. 64, dossier sobre Privatización y políticas públicas*, México.

\_\_\_ (1999) "Regeneración del Zócalo", en *La Jornada*, Abril de 1999.

\_\_\_ (comp.) (1982), *Ensayos sobre el problema de la vivienda en América Latina*, UAM - Xochimilco, México.

\_\_\_ (1982) "Autoconstrucción, explotación de la fuerza de trabajo y políticas del Estado en América Latina", en PRADILLA (comp.) (1982).

Valeria PRIETO (1998), "Impacto de la actividad turística en la arquitectura popular de los centros históricos", en Louise Noelle, (ed.), *Patrimonio y Turismo*, UNAM, México. PP 31 - 39.

Lucila M. A. PUCCI (1997), "Rehabilitación edilicia cooperativa La Unión y Casa Base", en RODRÍGUEZ y Preocupez (comp.) (1997). PP 203 - 224.

Patricia RAMÍREZ (1998) "La ciudad de México: globalización, entorno urbano y megaproyectos comerciales", en Alicia Ziccardi y Sergio Reyes Luján (coord.) *Ciudades Latinoamericanas: Modernización y Pobreza*, UNAM, México.

Eckhart RIBBECK (1997), "Mexikanische Höfe", en *Trialog 53: Zeitschrift für das Bauen und Planen in der Dritten Welt*, Darmstadt.

Alois RIEGL (1998), *Der moderne Denkmalkultus*, Bauwelt Fundamente, Berlin, 1998.

\_\_\_ (1987) *El culto moderno a los monumentos, caracteres y origen*, La balsa de la Medusa Visor, Madrid.

Elsa RIVAS (1991), "Mercados y submercados de vivienda", en GAZZOLI (comp.) (1991). PP 15 – 46.

Julio le RIVEREND Brusone (1992), *La Habana, espacio y vida*, MAPFRE, Madrid.

Jan ROBERT (1999), *La libertad de habitar*, Habitat International Coalition, México.

Leopoldo RODRÍGUEZ y Alejandra Massolo (1988), "El centro histórico de la ciudad de México: definición, transformación y problemática", en PAZ Arellano (coord.) (1988). PP 9 – 26.

Carla RODRÍGUEZ (2002), "Derecho a la ciudad y producción social del hábitat", en Enrique Ortiz y Lorena Zárate (comp.), *Vivitos y coleando: 40 años trabajando por el hábitat popular en América Latina*, HIC América Latina y UAM, México. PP 33 – 39.

\_\_\_ (1997), "Organizaciones ocupantes de edificios en Capital Federal: la trama poco visible de una ciudad negada", en Hilda M. Herzer (comp.), *Postales Urbanas del final del milenio*, II Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires. PP 63 – 86.

\_\_\_ y Valeria Preocupez (comp.) (1997), *Autogestión, rehabilitación, concertación: experiencias en políticas de vivienda popular*, Subsecretaría de Vivienda, Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, Movimiento de Ocupantes e Inquilinos y BILANCE, Buenos Aires.

E. N. ROGERS, J. L. Sert y J. T. Tyrwhitt (1955), *Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna, El Corazón de la Ciudad*, HOEPLI, S.L., Barcelona.

Eduardo ROJAS, Eduardo Rodríguez y Emiel Wegelin (2004), *Volver al Centro, la recuperación de áreas urbanas centrales*, BID, Washington.

\_\_\_ (2002) *La preservación del patrimonio histórico urbano en América Latina y el Caribe, una tarea para todos los actores sociales*, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C.

\_\_\_ (2001<sup>a</sup>) "Financiando la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe", en CARRIÓN (ed.) (2001) PP 15 – 22.

\_\_\_ (2001<sup>b</sup>) "El sector privado en la conservación del patrimonio urbano en América Latina y el Caribe: lecciones de tres experiencias", en CARRIÓN (ed.) (2001). PP 199 – 216.

\_\_\_ (2000) *Old Cities, New Assets, Preserving Latin America's Urban Heritage*, Inter American Development Bank, Washington D.C.

\_\_\_ y Paulina Burbano (2000<sup>b</sup>), "La rehabilitación del centro histórico de Quito, un esfuerzo de asociación entre los sectores público y privado", en *Medio Ambiente y Urbanización No. 55*, IIED-AL, Buenos Aires. PP 51 – 65.

\_\_\_ (1998), *El sector privado en la conservación y rehabilitación de centros históricos, un análisis de tres casos: Cartagena de Indias, Barrio de Recife y San Francisco de Quito*, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington D.C.

REAL ESTATE (2004), *Market & lifestyle, La guía inmobiliaria de México*, Abril.

José Luis ROMERO (1976), *Latinoamérica: Las ciudades y las ideas*, Siglo XXI, México.

Miguel Ángel SAAVEDRA (2003), "Comuna de Santiago de Chile: Repoblamiento, recuperación patrimonial y espacio público", en *Jornadas Iberoamericanas sobre Experiencias de Revitalización de Cascos Históricos – 2003*, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, inédito.

Gerardo G. SÁNCHEZ RUIZ (1999), *La ciudad de México en el periodo de sus regencias 1929 – 1997*, UAM Azcapotzalco, GDF, México.

Georgina SANDOVAL (recopiladora) (1995), Unión Popular de Inquilinos de la colonia Peña Morelos y Vecinos de Gorostiza 36, *Rehabilitación de vivienda bajo iniciativa y control social*, Habitat International Coalition, México.

Marcia SANT'ANNA (2001), "El centro histórico de Salvador de Bahía, paisaje, espacio urbano y patrimonio", en CARRIÓN (ed.) (2001). PP 177 – 197.

Rodolfo SANTA MARÍA González (1997), *Inventario de edificios del siglo XX, Centro Histórico de la Ciudad de México*, INAH, México.

Milton SANTOS (1959), *O centro da cidade do Salvador, Estudo de geografia urbana*, Salvador de Bahía.

Leo F. SCHNORE (1966), "On the spatial structure of cities in the two 'Americas'", en Philip M. Hauser and Leo F. Schnore, *The Study of urbanization*, John Wisley & Sons, Inc., New York - London - Sidney.

Martha SCHTEINGART y Horacio Torres (1973), "Estructura interna y centralidad en metrópolis latinoamericanas. Estudio de casos", en CASTELLS (1973). PP 253 - 286.

Eike J. SCHÜTZ (1996), *Ciudades en América Latina, Desarrollo barrial y vivienda*, Ediciones Sur, Santiago de Chile.

SEDESOL CONAFOVI - Secretaría De Desarrollo Social del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos - Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (2003<sup>a</sup>), *Rezago habitacional*, México.

\_\_\_ (2003b) *Necesidades de Vivienda*, México.

Ernesto SELZER, Subsecretario de la Comisión Municipal de Vivienda del Gobierno Autónomo de Buenos Aires (2003), *La autogestión como herramienta de acceso a la vivienda*, ponencia presentada en las Jornadas de Día Mundial de la Vivienda en la Ciudad de México, inédito.

Maaria SEPPÄNEN (2001), "La arcadia colonial resucitada, el centro histórico de Lima como patrimonio mundial" en *Anuario de Espacios Urbanos 2001*, UAM - Azcapotzalco, México. PP 95 - 114.

José Luis SERT (1955), "Centros para la vida de la comunidad" en ROGERS et al (1955).

Roberto SEGRE y Rafael López Rangel (1985), *Ambiente y sociedad en América Latina contemporánea*, Casa de las Américas, La Habana.

\_\_\_ (1977), *Las estructuras ambientales de América Latina, Siglo XXI*, México.

José Geraldo SIMOES Junior (1991), *Cortiços em Sao Paulo: O problema e suas alternativas*, Polis No. 2, Sao Paulo.

Camilo SITTE (1992), *A construcao das cidades segundo seus principios artisticos*, Editora Ática SA, Sao Paulo.

Neil SMITH (2003), "La gentrification généralisée: d'une anomalie locale à la < regeneration > urbaine comme strategie urbaine globale", en BIDOU (2003). PP 45 - 72.

\_\_\_ (1979) "Toward a Theory of Gentrification, a Back to the City Movement by Capital, not People", en *Journal of the American Planning Association*, Vol. 45, October. PP 538 - 548.

SAM CAM - Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Colegio de Arquitectos de México e Instituto de Arquitectura y Urbanismo (1987), *Testimonio - Renovación Habitacional Popular*, CAM - SAM, México.

\_\_\_ *La vivienda Popular en México*, México, sin fecha.

Andrés SOLIMANO (2003), "Globalización y migración internacional: la experiencia latinoamericana" en *Revista de la CEPAL 80*.

Elena SOLÍS Pérez (2001), *La política habitacional de la ciudad de México: nuevos enfoques*, mimeo.

Alejandro SUÁREZ PAREYÓN (2001), "El centro histórico de la ciudad, pasado y presente", en MESÍAS y Suárez Pareyón (coord.), (2001). PP 99 - 122.

\_\_\_ (1995) *El movimiento vivendista mexicano, 20 años de participación social en la producción del hábitat urbano*, CENVI - HIC, México.

Tomasz Leopold SUDRA (1981), *Low Income Housing System in Mexico City*, Vol. I, III and III, University Microfilms International, Ann Arbor, Michigan USA, London, England.

Paco Ignacio TAIBO II (2004), "Inquilinos a colgar la rojinegra", en *Malacate Números 0 y 1*, Mayo - Junio y Julio - Agosto, México.

Sergio TAMAYO (2001), "Archipiélagos de la modernidad urbana, arquitecturas de la globalización en la ciudad de México", en *Anuario de Espacios Urbanos 2001*, UAM - Azcapotzalco, México.

\_\_\_ (1998) "Identidades colectivas y patrimonio cultural", en *Anuario de Espacios Urbanos, 1998*, UAM Azcapotzalco, México. PP 341 - 370.

José Antonio TERÁN Bonilla (2000), *Las leyes patrimoniales del siglo XX en Puebla*, Secretaría de Cultura, Gobierno del Estado de Puebla, Puebla.

Oscar TERRAZAS Revilla (2000), "Las nociones de centro en la ciudad global", en *Anuario de Espacios Urbanos*, UAM – Azcapotzalco, México. PP 125 – 142.

Cristian TOPALOV (1979), *La urbanización capitalista*, EDICOL, México.

Francois TOMAS (1987), "Las estrategias socio-espaciales en los barrios céntricos de México: Los decretos de expropiación de octubre de 1985", en *Tracce número 11*, IFAL/CEMCA, México.

Manuel TOUSSAINT, Justino Fernández y Federico Gómez de Orozco (1990), *Planos de la ciudad de México, siglos XVI y XVII*, UNAM – DDF, México.

Guillermo TOVAR Y DE TERESA (1991), *La ciudad de los Palacios: crónica de un patrimonio perdido*, Ediciones Espejo de Obsidiana, 2 tomos, México.

Anthony M. TUNG (2002), *Preserving the World's Great Cities: The destruction and renewal of the historic metropolis*, Three Rivers Press, New York.

John F.C. Turner (1968), "Housing Priorities, settlements patterns, and urban development in modernizing countries", en *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. XXXIV number 6. PP 354 – 363.

\_\_\_ (1977) *Vivienda, todo el poder a los usuarios*, Blume Ediciones, Madrid.

\_\_\_ y Robert Fichter (coordinadores) (1976), *Libertad para construir*, Siglo XXI, México, 1976.

UN Habitat – United Nations Human Settlements Programme (2003), *The Challenge of SLUMS, Global Report on Human Settlements 2003*, UN Habitat – Earthscan Publications UK – USA.

J. M. de VALCÁRCEL (1977), *Restauración Monumental y puesta en valor de las ciudades americanas*, Editorial Blume, Barcelona.

Alfredo VARELA Torres (2000), *Conservación de la vivienda como patrimonio arquitectónico y satisfactor habitacional en los centros históricos*, Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco, Guadalajara.

Francisco VÉLEZ Pliego (coord.) (2001), *Plan para la recuperación de la zona de monumentos en la ciudad de Puebla*, versión abreviada, Sociedad Cultural Urbavista Puebla, S. C., Puebla.

María Eugenia VEGA, Margarita Llerena y Jorge Carvajal (1996), "La Casa de los siete patios", en *IMQ* (1996).

Mireia VILADEVALL i Guasch (coord.) (2001) *Ciudad, Patrimonio y Gestión*, BUAP y Secretaría de Cultura del Gobierno del Estado de Puebla, Puebla.

Víctor VILA (1966), "Conjunto urbano Tlatelolco", en *Revista Arquitectura México números 94 – 95*, Junio – Septiembre.

Manuel VILLA (1987), "La politización innecesaria: el régimen político mexicano y sus exigencias de pasividad ciudadana a los damnificados", en *El Colegio de México, Estudios Demográficos y Urbanos 4, Vol. 2 No. 1*. PP 27 – 51.

Judith VILLAVICENCIO (coord.) (2000), *Condiciones de vida y vivienda en la ciudad de México*, UAM Azcapotzalco, México.

Graciela María VIÑUALES (1990), "Buenos Aires, Argentina", en GUTIÉRREZ (coord.) (1990). PP 256- 271.

Enrique WAINFELD (1991), "Proyecto de normalización de las locaciones urbanas" en GAZZOLI (comp.) (1991). PP 98 – 101.

Peter WARD (2004), *México Megaciudad: Desarrollo y política 1970 – 2002*, El Colegio Mexiquense – Porrúa, México.

\_\_\_ (1991) *México, una megaciudad: producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, CONACULTA – Alianza Editorial, México.

\_\_\_ (1985) "La autoconstrucción ¿Un mito o una solución a los problemas habitacionales?", en *La vivienda popular en la ciudad de México, características y políticas a sus problemas*, Instituto de Geografía, UNAM, México. PP 28 – 46.



## **ARCHIVOS CONSULTADOS**

Archivo Histórico del Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.  
Archivo del Fondo de Salvamento del Patrimonio Cultural de Quito, Ecuador.  
Archivo de la Empresa del Centro Histórico, Quito, Ecuador.  
Archivo de la Dirección General del Casco Histórico de Buenos Aires.  
Archivo Hemerográfico de la Coordinación de Asesores de la SEDUVI.

## **HEMEROGRAFÍA**

Diarios mexicanos: El Economista, El Universal, El Heraldo, El Sol de México, La Jornada, La Prensa, Reforma, Uno más Uno y Novedades  
Diarios argentinos: La Nación y Página 12